



Aufnahmebedingungen in Italien

**Zur aktuellen Situation von Asylsuchenden und
Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rück-
kehrenden in Italien**

Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH

Bern, August 2016

Weyermannsstrasse 10
Postfach 8154
CH-3001 Bern

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch

Spendenkonto
PC 30-1085-7



Member of the European
Council on Refugees and Exiles

Angaben zur Organisation: Die Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Non-Profit-Organisation und der Dachverband der anerkannten Schweizer Flüchtlingshilfswerke Caritas Schweiz, Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS), Schweizer Arbeiterhilfswerk (SAH), Verband Schweizerischer Jüdischer Fürsorgen (VSJF), Stiftung Heilsarmee Schweiz sowie der Schweizer Sektion von Amnesty International. Als Fachorganisation beteiligt sich die SFH am politischen Konsultationsprozess betreffend Asyl- und Migrationsgesetzgebung, engagiert sich in Bildungsprojekten und trägt zur öffentlichen Meinungsbildung im Asylbereich bei. Sie wurde 1936 gegründet und vertritt seither die Interessen von Asylsuchenden und Flüchtlingen bei den Behörden, in der Politik und der Öffentlichkeit. Der Rechtsdienst der SFH als eigentliches Kompetenzzentrum für Rechtsfragen im Asyl- und Flüchtlingsbereich bildet zusammen mit der Länderanalyse, dem Verfahrenszentrum Zürich («Testbetrieb») sowie der Koordination und Aus- und Weiterbildung der Hilfswerksvertretung die interdisziplinäre Abteilung Protection. Die Abteilung Protection der SFH beobachtet systematisch Entwicklungen in Asylrecht und -praxis und erstellt Berichte zu Aufnahme- und Herkunftsländern.

Danksagungen: Die SFH bedankt sich bei den Expertinnen und Experten sowie den Mitarbeitenden der Behörden des italienischen Asylwesens, des UN-Hochkommissariats für Flüchtlinge UNHCR und der italienischen Nichtregierungsorganisationen sowie den Asylsuchenden und Flüchtlingen die sich während unseres Aufenthaltes in Italien Zeit für uns genommen haben. Wir danken ihnen besonders für den herzlichen Empfang und die Bereitschaft, uns über die Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien Auskunft zu geben. Speziell bedanken möchten wir uns bei Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel und der SFH-Projektmitarbeiterin Laura Rezzonico (Doktorandin Universität Neuchâtel, NCCR-on the move und Zentrum für Migrationsrecht), ohne deren Unterstützung unsere Abklärungsreise in Italien nicht möglich gewesen wäre, und die uns auch beim Erstellen dieses Berichts eine unschätzbare Hilfe waren.

Impressum

HERAUSGEBERIN

 Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH
Postfach 8154, 3001 Bern
Tel. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@fluechtlingshilfe.ch
Internet: www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto: PC 30-1085-7

PROJEKTLEITUNG

Adriana Romer, Seraina Nufer

SPRACHVERSIONEN

deutsch, französisch, englisch

COPYRIGHT

© 2016  Schweizerische Flüchtlingshilfe SFH, Bern.
Kopieren und Abdruck unter Quellenangabe erlaubt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Hintergrund und Ziel	4
1.2	Methode	5
1.3	Vorbemerkung	5
1.4	Interview- und Kooperationspartner	6
1.4.1	Bologna.....	6
1.4.2	Rom	6
1.4.3	Mailand	8
1.4.4	Como	8
1.4.5	Schweiz.....	8
2	Zusammenfassung	8
3	Italien und Asyl: Zahlen und Fakten	12
3.1	Anzahl Asylgesuche und Schutzquote	12
3.2	Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen.....	13
3.3	Anzahl Unterbringungsplätze	14
3.4	Exkurs: Hotspot Approach und Relocation	16
4	Aufnahmesituation von Asylsuchenden	18
4.1	Zugang zum Asylverfahren	18
4.1.1	Wartezeiten zum Stellen / Weiterführen des Asylgesuchs	19
4.1.2	Wohnbestätigung	20
4.1.3	Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione»	21
4.1.4	Fazit.....	22
4.2	Ankunft von unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellten Asylsuchenden.....	22
4.2.1	Flughafen Fiumicino (Rom)	25
4.2.2	Flughafen Malpensa (Varese)	27
4.2.3	Fazit.....	27
4.3	Unterbringungsmöglichkeiten für unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellte Asylsuchende	28
4.3.1	Regional Hubs oder «Centri governativi di prima accoglienza» (ehemals CARA).....	29
4.3.2	CAS	30
4.3.3	Exkurs: CIE	32
4.3.4	Fazit.....	32
5	Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien	33
5.1	Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten	33
5.2	Verlängerung des «Permesso di Soggiorno».....	33
5.3	Unterbringungsmöglichkeiten (auch) für rücküberstellte Schutzberechtigte	35
5.3.1	SPRAR.....	35
5.3.2	Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Rom	41
5.3.3	Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Mailand	42

5.3.4	Besetzte Häuser und Slums	44
5.3.5	Obdachlosigkeit	48
5.3.6	Fazit	49
6	Sozialhilfe	49
6.1	Italienisches System	49
6.2	Finanzielle Beiträge	50
6.3	Sozialwohnungen	50
6.4	Fazit	50
7	Arbeit und Integration	51
7.1	Reguläre Arbeit	51
7.2	Schwarzarbeit und Ausbeutung	52
7.3	Wohnung	52
7.4	Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen	53
7.5	Fazit	54
8	Gesundheitsversorgung	54
8.1	Zugang zur Gesundheitsversorgung	54
8.1.1	Selbstbehalt, sog. «ticket»	55
8.1.2	Zugang zur Gesundheitsversorgung für irregulär anwesende Personen	57
8.1.3	Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung	57
8.2	Versorgung von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen	58
8.3	Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit	60
8.4	Fazit	61
9	Situation von Verletzlichen	62
9.1	Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter/Väter	62
9.1.1	Aufnahmebedingungen für Familien und Alleinerziehende	62
9.1.2	Familientrennungen	64
9.1.3	Schule	65
9.2	Frauen	65
9.3	Personen mit medizinischen Problemen	65
9.4	Alleinstehende Männer	66
9.5	Fazit	67
10	Rechtliche Beurteilung	67
10.1	Zugang zum Verfahren	67
10.2	Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens	68
10.3	Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende	68
10.4	Keine Unterstützung für Schutzberechtigte	69
10.5	Gesundheitsversorgung	71
10.6	Kinder	71
10.7	Familien	74
10.7.1	Familientrennungen in Italien	74

10.7.2	Schwieriger Familiennachzug	74
10.8	Abklärungspflicht	75
10.9	Einforderung von Rechten in Italien	77
10.10	Fazit	78
11	Empfehlungen	78
12	Fazit	79

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Ziel

Die Schweiz nimmt seit Dezember 2008 als assoziierter Staat am Schengen und Dublin-System der Europäischen Union teil, ohne Mitglied der Europäischen Union zu sein. Für die Schweiz ist Italien ein wichtiges Partnerland bei der Umsetzung der Dublin-Assoziierung, da die Mehrzahl der Personen, die von der Schweiz gemäss der Dublin-III-Verordnung¹ in ein anderes Dublin-Land überstellt werden, nach Italien überstellt werden. Zudem überstellt die Schweiz anerkannte Flüchtlinge gestützt auf ein bilaterales Rückübernahmeabkommen nach Italien. Die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) hatte bereits im Herbst 2010 zusammen mit den norwegischen Organisationen Juss-Buss und NOAS eine Abklärungsreise nach Italien unternommen und 2011 einen Bericht² verfasst, der das italienische Asylsystem, das Asylverfahren sowie die Aufnahmebedingungen beschreibt. Aufgrund des Arabischen Frühlings hatte sich die Situation in Italien weiter verschärft und verändert, so dass die SFH 2013 erneut eine Abklärungsreise durchgeführt und einen neuen Bericht zur Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien veröffentlicht hat, der sich insbesondere mit den Aufnahmebedingungen auseinandersetzt.³

Diese Berichte wurden von den Schweizer Asylbehörden bisher jedoch nicht zum Anlass genommen, die Überstellungspraxis nach Italien grundlegend zu überdenken. Aus Sicht der SFH wurden die Erkenntnisse aus dem Bericht von 2013 von den Behörden und Gerichten zu wenig berücksichtigt. Mit der *Abdullahi*-Entscheidung⁴ des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) hat diese Praxis der Nichtberücksichtigung von individuellen Vorbringen zugenommen, da der EuGH eine sehr enge Beschwerdemöglichkeit bei drohenden individuellen Rechtsverletzungen im Zuge von Überstellungen definiert hat. Diese Beschränkungen gelten zwar unter der Dublin-III-Verordnung nicht mehr, wie der EuGH in seinen Entscheidungen *Ghezelbash*⁵ und *Karim*⁶ vom Juni 2016 explizit betont. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie sich diese Entscheidungen auf die nationalen Beschwerdeverfahren auswirken werden. Es ist davon auszugehen, dass die Praxis weiterhin restriktiv bleiben wird: So hatte sich auch nach dem EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz*,⁷ welches besagt, dass vor einer Überstellung von (begleiteten) Kindern individuelle Garantien bezüglich der kindergerechten Unterbringung und der Wahrung der Familieneinheit einzuholen seien, die Praxis nicht nachhaltig verbessert. Sie ist nach wie vor sehr restriktiv: Nur in Ausnahmefällen sieht das Staatssekretariat für Migration (SEM) von Überstellungen nach

¹ Verordnung (EG) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

² Schweizerische Flüchtlingshilfe/Juss-Buss, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen in Italien, Bern und Oslo, Mai 2011: www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/asylverfahren-und-aufnahmebedingungen-in-italien.pdf

³ Schweizerische Flüchtlingshilfe, Italien: Aufnahmebedingungen – Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bern, Oktober 2013: www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/rechtsgrundlagen/italien-aufnahmebedingungen.pdf

⁴ EuGH-Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁵ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

⁶ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Karim*, C-155/15.

⁷ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

Italien ab. Das Bundesverwaltungsgericht (BVGer) hat sich dieser Praxis weitgehend angeschlossen, so dass auch auf der gerichtlichen Ebene kaum Erfolgsaussichten bestehen. Vor diesem Hintergrund sah die SFH Handlungsbedarf, die aktuelle Situation erneut abzuklären.

Mit den Entscheidungen in den Fällen *Ghezelbash* und *Karim* hat sich die Situation für Asylsuchende im Dublin-Verfahren zudem deutlich verbessert, da der EuGH mit diesen Entscheidungen die Beschränkungen bei der Beschwerdemöglichkeit unter der Dublin-III-Verordnung für nicht anwendbar erklärt hat. Er hat dabei festgehalten, dass die Beschränkungen der Entscheidung *Abdullahi* nicht mehr gelten und diese Rechtsprechung explizit aufgegeben.

Nach der Rechtsprechung des EGMR⁸ können schlechte Aufnahmebedingungen für Asylsuchende und der fehlende effektive Zugang zum Asylverfahren eine Verletzung von Art. 3 EMRK bzw. eine Verletzung von Art. 3 i.V.m. Art. 13 EMRK darstellen. Es ist daher spätestens im Beschwerdeverfahren erforderlich,⁹ vor einer Überstellung die Sach- und Rechtslage im Zielstaat zu prüfen.

Der vorliegende Bericht soll einen Überblick über die momentane Unterbringungs- und Lebenssituation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus geben, hauptsächlich wird die Situation in Rom und Mailand wiedergegeben. Ein besonderer Fokus liegt auf rücküberstellten Personen (mit oder ohne Schutzstatus) sowie auf verletzlichen Personen und Familien. Nicht behandelt wird die Thematik der unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden, da diese in einem besonderen System untergebracht werden und seit der EuGH-Entscheidung im Fall *MA und andere*¹⁰ vom Juni 2013 im Dublin-Verfahren nur dann überstellt werden, wenn sie in Italien Angehörige oder Verwandte haben.

1.2 Methode

Eine Delegation, bestehend aus zwei Mitarbeiterinnen des Rechtsdienstes der SFH, der SFH-Projektmitarbeiterin Laura Rezzonico (Doktorandin Universität Neuchâtel, NCCR-on the move und Zentrum für Migrationsrecht) und Felicina Proserpio vom CSERPE (Studien- und Bildungszentrum für Migrationsfragen), Basel, befand sich vom 27. Februar bis zum 4. März 2016 auf Abklärungsreise in Rom und Mailand. Zusätzlich fanden zwei Treffen in Bologna statt. Die Delegation führte Interviews mit verschiedenen NGOs, Behörden sowie mit Asylsuchenden und Flüchtlingen. Neben den Erkenntnissen aus diesen Gesprächen berücksichtigt der vorliegende Bericht aktuelle Berichte über die Situation in Italien.

1.3 Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht zeigt die Situation in Italien anhand der Beispiele Rom und Mailand auf. Aufgrund der grossen Unterschiede, die zwischen den einzelnen Regionen und auch auf der Ebene der Gemeinden bestehen, ist es nicht möglich, einen

⁸ EGMR-Urteil vom 21. Januar 2011, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09.

⁹ Art. 27 i.V.m. Erwägungsgrund 19 Dublin-III-Verordnung.

¹⁰ EuGH-Urteil vom 6. Juni 2013, MA und andere, C-648/11.

Überblick über die Situation im ganzen Land zu geben. Da Dublin-Rückkehrende von der Schweiz in aller Regel per Flug nach Rom oder Mailand überstellt werden, lag der Schwerpunkt der Abklärungsreise auf der Situation in diesen beiden Städten.

Die Abklärungsreise fand Ende Februar/Anfang März 2016 statt. Die Anzahl der Personen, die Italien zu diesem Zeitpunkt über das Mittelmeer erreichten, war gering. Ein Grund dafür ist die kalte Jahreszeit – im Winter überqueren erfahrungsgemäss deutlich weniger Boote das Meer. Andererseits war bis kurz vor der Abklärungsreise die Einreise in den Schengen/Dublin-Raum noch über die Balkanroute möglich. Der Weg über den Balkan war insbesondere in der zweiten Jahreshälfte 2015 die Hauptzugangsrouten für Schutzsuchende nach Europa. Dieser Bericht gibt folglich eine relativ ruhige Situation im italienischen Asylsystem wieder. Dies sollte bei der Verwendung des Berichts berücksichtigt werden, da die Zahl der in Italien ankommenden Asylsuchenden erfahrungsgemäss mit der sommerlichen Wetterbesserung ansteigt.

1.4 Interview- und Kooperationspartner

Trotz sehr intensiven Bemühungen der Delegation um ein Gespräch mit einer Person des *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* hat das Italienische Innenministerium nicht auf unsere Anfragen reagiert. Informationen und Stellungnahmen dieses Departements des Innenministeriums liegen deshalb nur in Form von öffentlichen Dokumenten vor, die bei der Erstellung des vorliegenden Berichts einfließen konnten. Hingegen fand ein Treffen mit einer Person des *Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere* statt.

Das Schweizer Staatssekretariat für Migration (SEM) beschäftigt eine Verbindungsperson in der Italienischen Dublin-Unit in Rom. Bedauerlicherweise war das SEM nicht bereit, ein Treffen mit dieser Person zu ermöglichen.

Die Delegation dankt speziell folgenden Personen, Organisationen und Behörden für die wertvollen Informationen und die Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Abklärungsreise:

1.4.1 Bologna

- Cooperativa Piazza Grande, Filippo Nuzzi, 27. Februar 2016.
- Bei einem Zwischenhalt auf der Reise nach Rom konnte die Delegation dieselbe eritreische Flüchtlingsfrau wie bereits bei der letzten Abklärungsreise in Bologna interviewen, 27. Februar 2016.

1.4.2 Rom

- Skype-Gespräch mit Emanuele Selleri, Progetto C.A.I. Casa Scalabrini, Roma, 12. Februar 2016.
- Sehr junger asylsuchender Mann, der ein paar Wochen zuvor unter Dublin aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde, 28. Februar 2016.

- ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), Loredana Leo, Rechtsanwältin, Skype-Gespräch 17. Juni 2015 und Treffen 29. Februar 2016.
- Caritas Rom, Caterina Boca, Rechtsberaterin, 29. Februar 2016.
- MEDU (Medici per i Diritti Umani), Anita Carriero, 29. Februar 2016.
 - * Freiwillige von MEDU, die wir mit dem Camper am Bahnhof Rom Termini begleiten durften, Gespräch mit verschiedenen Flüchtlingen und Asylsuchenden dort, 1. März 2016.
- Comunità di Sant'Egidio, Cecilia Pani, 1. März 2016.
 - * Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 1. März 2016.
- CIR (Consiglio Italiano per i Rifugiati), Daniela Di Rado, Rechtsabteilung und Djamilia Derradji, Abteilung für Soziales, 1. März 2016.
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), Servizio Centrale, Lucia Iuzzolini und Cristina Passacantando, 1. März 2016.
- UNHCR, Beat Schuler, Senior Regional Protection Officer (Legal), Telefongespräch vom 12. Juni 2015; Roland Schilling (Regional Deputy Representative), Andrea Pecoraro (Funzionario della Protezione), Andrea De Bonis (Protection Associate), 1. März 2016.
- Cittadini del Mondo, Donatella d'Angelo, Ärztin, Paolo Guerra, Raffaella De Felice, Arcangelo Patriarca (Sportello sociale), 1. März 2016.
 - * Freiwillige von Cittadini del Mondo, die wir in das besetzte Gebäude Selam Palace (Romanina/Anagnina) begleiten durften am 3. März 2016.
- GUS (Gruppo Umana Solidarietà), Alessandro Dessi und Maysa Jarous, 2. März 2016.
- Italienisches Innenministerium, Dipartimento della Pubblica sicurezza, Polizia di Stato, Direzione Centrale Immigrazione e Polizia, Vincenzo Tammaro, 2. März 2016.
- Fondazione Centro Astalli, Chiara Peri, und Martino Volpatti (Projekt SaMiFo - Salute Migranti Forzati), 2. März 2016.
- Italienisches Rotes Kreuz, Giorgio De Acutis, 3. März 2016.
 - * Begleitung eines Einsatzes zur Unterbringung verschiedener schutzsuchender Personen.

1.4.3 Mailand

- Gemeinde Mailand/Comune di Milano, Claudio Maurizio Minoia (Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute), Maura Gambarana und Antonella Colombo (Gemeinde Mailand, Immigration); zusammen mit
- Fondazione ARCA, Alberto Sinigallia, Leiter, 4. März 2016;
- Ebenfalls anwesend: Valerio Prato, SSI Genf.

- Ferite Invisibili, Marco Mazzetti, Psychiater, 4. März 2016.

- Prefettura Varese: Prefetto Giorgio Franco Zanzi, Vicario: Dott. Roberto Bolognesi, Dott. Antonio De Donno; Polizia frontiera: Dr.ssa Di Santi, Dott. Mazzotto; und Cooperativa Integra, Sportello asilo Malpensa, Aulona Hametaj.

- HUB Mailand des Progetto ARCA, Rosamaria Vitale (Ärztin), junger Asylsuchender, der aus der Schweiz nach Mailand zurückgeschickt wurde, 3. März 2016.

- Naga (Naga Associazione Volontaria di Assistenza Socio - Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti), 4. März 2016.

- Caritas Ambrosiana Mailand, Servizio Accoglienza Immigrati, Luca Bettinelli, Skype-Gespräch 17. Juni 2015 und Treffen 3. März 2016.

- Farsi Prossimo, Paolo Pagani, 4. März 2016.

- Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und italienische ELENA-Koordinatorin, 4. März 2016.

1.4.4 Como

- E-Mail-Informationen von Caritas Como, Anna Merlo, 18. Mai 2016.

1.4.5 Schweiz

- Fondation Suisse du Service Social International (SSI), Valerio Prato, Telefon-Interview, 31. Mai 2016.

2 Zusammenfassung

Eine Delegation der SFH besuchte vom 27. Februar bis zum 4. März 2016 Rom und Mailand. Sie führte Gespräche mit NGOs, Behörden, Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus, um die aktuelle Aufnahmesituation von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien abzuklären.

Für die Schweiz ist Italien das wichtigste Partnerland bei der Umsetzung der Dublin-Assoziierung. Rund die Hälfte aller europaweit durchgeführten Dublin-Überstellungen nach Italien kommt aus der Schweiz.

Nach wie vor bestehen **Mängel beim Zugang zum Asylverfahren**. In Mailand (und bis vor kurzem auch in Rom) wird noch immer eine Art Wohnbestätigung (*dichiarazione di ospitalità*) als Voraussetzung für eine Gesuchseinreichung verlangt. Sowohl in Mailand als auch in Rom kann es mehrere Monate bis zur formellen Registrierung des Asylgesuchs (*verbalizzazione*) dauern. In dieser Zeit kommt es vor, dass die Betroffenen keine Unterkunft haben.

Für **Asylsuchende, die im Dublin-Verfahren nach Italien überstellt werden**, bieten NGOs an den Flughäfen Rom-Fiumicino und Mailand-Malpensa (in Bologna auf Abruf) Beratung an. Zudem können sie ihnen einen Platz in einer Unterkunft vermitteln. Dies ist allerdings davon abhängig, dass die Präfektur Rom beziehungsweise Varese für die Durchführung des Asylverfahrens der Person örtlich zuständig ist oder zuständig wird, wenn die Person vor ihrer Weiterreise noch kein Asylgesuch in Italien gestellt hat. Ist eine andere Präfektur zuständig, erhält die Person ein Zug-Ticket, um in diese Region weiterzureisen. Eine Unterkunft in der zuständigen Region kann in diesen Fällen nicht von der NGO am Flughafen organisiert werden. Die vom Europäischen Flüchtlingsfonds der EU finanzierten Projekte (FER-Projekte) zur Aufnahme von Dublin-Rückkehrenden sind im Sommer 2015 ausgelaufen, ohne dass bisher Nachfolgeprojekte eingerichtet wurden. Unter dem aktuellen EU-Fonds AMIF¹¹ sollen nach Information von GUS (*Gruppo Umana Solidarietà*) ab August 2016 neue Projekte umgesetzt werden. Geplant ist eine Projektdauer von 24 Monaten.¹²

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** hat im **Urteil Tarakhel** vom 4. November 2014¹³ festgehalten, dass die Überstellung von Familien nach Italien unter der Dublin-III-Verordnung nicht ohne eine vorherige Prüfung der Situation in Italien erfolgen dürfe. Es seien insbesondere in jedem Einzelfall **Garantien** bezüglich der kindergerechten Unterbringung und der Wahrung der Familieneinheit einzuholen. Ohne solche Garantien verstosse eine Überstellung gegen Art. 3 EMRK (Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung). Das italienische Innenministerium hat seither zwei Mal¹⁴ eine allgemeine Liste mit SPRAR-Plätzen, welche für die Dublin-Überstellungen von Familien reserviert seien, erstellt. Die Auskünfte bezüglich der Umsetzung und Anwendung dieser Liste sind bisher weitgehend unklar und teilweise widersprüchlich.

Mit dem **Dekret 142/2015** vom 18. August 2015, welches am 30. September 2015 in Kraft getreten ist, wurden die Neufassungen der EU-Aufnahmerichtlinie¹⁵ und der EU-Asylverfahrensrichtlinie¹⁶ in das italienische Recht umgesetzt.

Das **Aufnahmesystem** besteht grundsätzlich aus der Erst- und der Zweitaufnahme. Bei direkten Ankünften insbesondere über das Meer werden die Menschen zuerst in

¹¹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italienisch FAMI, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹² GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹³ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, Tarakhel vs. Switzerland, Nr. 29217/12.

¹⁴ Ministero dell'Interno, Circular Letter an alle Dublin-Units vom 8. Juni 2015, resp. vom 15. Februar 2016.

¹⁵ Richtlinie EU/2013/33 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

¹⁶ Richtlinie EU/2013/32 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zum gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

einem CPSA¹⁷ versorgt und untergebracht. Die Erstaufnahme besteht aus den CDA¹⁸ und den *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem. Parallel dazu gibt es die CAS¹⁹, welche quantitativ den grössten Anteil des Aufnahmesystems ausmachen und dem Abfangen von Kapazitätsengpässen in anderen Zentren dienen. Diese Zentren können ebenfalls der Erstaufnahme zugerechnet werden.

Das System ist auf Personen ausgerichtet, die über das Mittelmeer nach Italien gelangen und direkt bei der Ankunft ein Asylgesuch stellen. Da Dublin-Rückkehrende lediglich einen kleinen Teil der Ankünfte in Italien ausmachen, fehlt ein festgelegtes, einheitliches Vorgehen für die (Wieder-)Aufnahme ins System. Dies mag mit ein Grund sein, weshalb die Behandlung von Dublin-Rückkehrenden variiert und die Aussagen unserer Interviewpartner und -partnerinnen weder untereinander noch mit den konkreten Erfahrungen von Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien transferiert wurden, immer übereinstimmen. Dublin-Rückkehrende stellen einen Sonderfall im italienischen Aufnahmesystem dar.

Rund 80'000 **Personen mit Schutzstatus** leben gemäss Schätzungen von UNHCR in Italien.²⁰ Die Situation von Personen, die bereits über einen Schutzstatus in Italien verfügen, hat sich seit dem SFH-Bericht von 2013 wenig verändert. Anders als rücküberstellte Asylsuchende erhalten Rücküberstellte, die bereits Schutz und einen entsprechenden Status in Italien haben, **keine Unterstützung**. Sofern sie Zugang zu den Flughafen-NGOs haben, werden sie von diesen lediglich über ihre Situation informiert. Es kann ihnen keine Unterkunft vermittelt werden. Sie können frei nach Italien einreisen, erhalten jedoch keine staatliche Unterstützung. Das italienische System sieht vor, dass Schutzberechtigte sich ab Erhalt des Status selbst versorgen können (und müssen). Sie haben folglich auch keinen Zugang mehr zu den Erstaufnahmezentren. Zum **SPRAR** haben als schutzberechtigt anerkannte Personen theoretisch Zugang. Dies hängt davon ab, ob die Höchstaufenthaltsdauer bereits erreicht wurde und ob ein Platz gefunden werden kann. Personen mit Status dürfen in der Regel noch sechs Monate nach dem positiven Asylentscheid in den SPRAR-Zentren bleiben. Diese Zeit reicht jedoch in den meisten Fällen nicht aus, um die Selbständigkeit oder zumindest ausreichende finanzielle Mittel und Einkünfte zu erreichen. Die Anzahl der SPRAR-Plätze ist im Vergleich zur Anzahl Plätze in der Erstaufnahme sehr niedrig. Dies führt zu erheblichen Schwierigkeiten beim Transfer von der Erstaufnahme in die Zweitaufnahme SPRAR.

Sowohl die Gemeinde Rom als auch die Gemeinde Mailand betreiben Informationsschalter, an denen sie **Unterkunftsplätze auf Gemeindeebene** vermitteln. Zu diesen haben teilweise auch andere ausländische Personen (nicht nur aus dem Asylbereich) Zugang.

Hinzu kommen sowohl in Rom als auch in Mailand ein paar wenige Schlafplätze, die von **NGOs oder kirchlichen Institutionen** zur Verfügung gestellt werden. Deren Kapazitäten sind jedoch äusserst beschränkt. Zudem sind die dort vorhandenen Plätze häufig nur Notschlafstellen, die lediglich nachts geöffnet sind. Diese Plätze stehen **allen Personen in Not** offen.

¹⁷ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

¹⁸ *Centro di accoglienza*.

¹⁹ *Centri di accoglienza straordinaria*.

²⁰ UNHCR, E-Mail-Auskunft, 16. Juni 2016.

Viele Personen landen daher in der **Obdachlosigkeit oder in besetzten Häusern und Slums**. Die Delegation besuchte erneut das besetzte Haus Selam Palace in Rom. Dort leben etwa 1'000-1'200 Personen hauptsächlich aus der Region am Horn von Afrika, darunter auch Familien und alleinstehende Frauen mit Kindern. Das Haus wird von einem Komitee geführt und verwaltet. Die Lebensbedingungen sind nicht kindgerecht, Frauen sind dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Psychisch beeinträchtigte Personen finden in besetzten Häusern keine Aufnahme, wenn ihr Verhalten nicht sozialverträglich ist. Obdachlose Flüchtlinge sind insbesondere in Rom stark sichtbar, viele von ihnen schlafen nachts am Bahnhof Termini unter einem Vordach. Nach Schätzungen hatten rund 20 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner informeller Unterkünfte nie Zugang zum italienischen Aufnahmesystem.

Angeichts **der hohen Arbeitslosigkeit** in Italien ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte praktisch unmöglich, eine Arbeit zu finden. Wenn es ihnen gelingt, eine bezahlte Arbeit zu finden, ist dies meist Schwarzarbeit. Generell sind die wenigen verfügbaren Arbeitsstellen für Asylsuchende und Schutzberechtigte schlecht bezahlt und auf kurze Zeit befristet. Der Verdienst reicht in aller Regel nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und die Existenz zu sichern. Die Situation ist in jeder Hinsicht prekär. So sind die Betroffenen meist den ganzen Tag unterwegs, um an Suppenküchen anzustehen, auf der Suche nach einem Schlafplatz oder einer Waschmöglichkeit. Ihr Alltag wird von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. **Integrationsmassnahmen**, etwa der Besuch eines Sprachkurses, sind regelmässig nicht möglich. Noch schwieriger ist die Situation für alleinstehende Mütter oder Väter, die sich um ihre Kinder kümmern müssen. Das verfügbare Integrationsangebot ist zudem sehr beschränkt. Rund 70 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner informeller Unterkünfte haben einen Schutzstatus, dies zeigt auf, dass eine nachhaltige Integration für die meisten Schutzberechtigten in Italien nicht realistisch ist.

Bezüglich **Sozialhilfe** sind anerkannte Flüchtlinge zwar mit italienischen Staatsangehörigen gleichgestellt. Das italienische Sozialhilfesystem ist jedoch sehr schwach ausgestaltet und garantiert das Existenzminimum nicht. Die Wartezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Das italienische System beruht stark auf der Unterstützung durch die Familie. Auf ein solches familiäres Netzwerk können Geflüchtete jedoch in aller Regel nicht zurückgreifen. Faktisch ist somit die Gleichstellung nicht gewährleistet.

Der Zugang zur **Gesundheitsversorgung** wird in der Praxis dadurch beeinträchtigt, dass viele Asylsuchende und Schutzberechtigte nicht über ihre Rechte und das administrative Verfahren zum Erhalt einer Gesundheitskarte informiert sind. Dies gilt insbesondere, wenn sie sich in einer prekären Wohnsituation befinden. Asylsuchende haben nach zwei Monaten Aufenthalt das Recht zu arbeiten. In der Praxis führt dies dazu, dass sie in einigen Regionen nicht mehr von der Bezahlung des Selbstbehaltes für medizinische Leistungen (Ausnahme: akute Notfallversorgung) befreit sind. In anderen Regionen dauert es bis zu sechs Monate, bis man die Bestätigung erhält, dass man von der Bezahlung des Selbstbehaltes befreit wird. Die sich daraus ergebende faktische Verpflichtung zur Bezahlung des Selbstbehaltes nach einigen Monaten stellt für Asylsuchende und Schutzberechtigte eine erhebliche finanzielle Hürde beim Zugang zur Gesundheitsversorgung dar. Darüber hinaus gibt es zu wenige geeignete Aufnahmeplätze für psychisch beeinträchtigte oder traumatisierte Personen. Eine effektive Behandlung von psychischen Krankheiten wie posttraumatischer Belastungsstörung ist nicht möglich, solange die betroffene Person

auf der Strasse lebt, sofern in dieser Situation der Zugang zu einer Behandlung überhaupt möglich ist.

Es bestehen aus Sicht der SFH **systemische Mängel im italienischen Aufnahmesystem** für Asylsuchende und Schutzberechtigte, die dazu führen, dass eine Aufnahme und der Zugang zum Verfahren nicht immer gewährleistet sind. Damit verletzt Italien seine Verpflichtungen, die sich aus den EU-Richtlinien und dem Völkerrecht ergeben. Italien verfügt noch immer nicht über ein kohärentes, umfassendes und nachhaltiges Aufnahmesystem, die Aufnahme basiert auf kurzfristigen Notfall-Massnahmen und ist stark fragmentiert. Dementsprechend funktionieren – dies hat sich bei der Abklärungsreise als eines der zentralen Probleme herauskristallisiert – auch die Schnittstellen oft sehr schlecht. Auch und gerade in Einzelfällen kann sich zudem aus den individuellen Umständen ergeben, dass eine **Verletzung von Art. 3 EMRK droht**.

Angeichts dieser Ausgangslage trifft aus rechtlicher Sicht die überstellenden Dublin-Mitgliedstaaten zumindest eine **verstärkte Abklärungspflicht** im Hinblick auf die Aufnahmesituation in Italien und die Pflicht zur Einholung von Garantien bezüglich der Unterbringung, der Wahrung der Familieneinheit und bezüglich einer adäquaten medizinischen Versorgung im Einzelfall. Sofern einer Person bei einer Überstellung mit grosser Wahrscheinlichkeit ein Leben in Obdachlosigkeit droht und sie keine Möglichkeit hat, Selbständigkeit zu erreichen, ist aus Sicht der SFH das **Selbsteintrittsrecht** zwingend auszuüben. Nur so kann eine Verletzung von Art. 3 EMRK effektiv vermieden und das Ziel des Gemeinsamen Europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, schutzbedürftigen Personen eine Perspektive und Gestaltungsmöglichkeiten für ihr Leben zu ermöglichen, erreicht werden.

3 Italien und Asyl: Zahlen und Fakten

3.1 Anzahl Asylgesuche und Schutzquote

Aufgrund seiner geografischen Lage ist Italien für viele Asylsuchende das erste europäische Land, in dem sie ankommen. Die meisten erreichen Italien mit dem Boot von Nordafrika aus. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat das Recht auf Zugang zum Asylverfahren für Bootsflüchtlinge, die auf See aufgegriffen werden, in der Leitentscheidung *Hirsi Jamaa* 2012 bekräftigt.²¹

Die Zahl der Asylgesuche, die seit 2013 stark und stetig angestiegen ist, reflektiert dabei nur einen Teil der Problematik, da sehr viele Personen ankommen, ohne dass sie ein Asylgesuch stellen. So wurden 2014 beispielsweise 63'456 Asylgesuche gestellt (bei 170'100 registrierten Ankünften²² (die grosse Mehrzahl kam über das Mittelmeer) und 2015 waren es 83'970 Asylgesuche und 153'842 Ankünfte²³ über das

²¹ EGMR-Urteil vom 23. Februar 2012, *Hirsi Jamaa* und andere gegen Italien, Beschwerde Nr. 27765/09.

²² Médecins sans Frontières, *Out of Sight*, Bericht vom März 2016, S. 3.

²³ UNHCR, *Refugees/Migrants Emergency Response – Mediterranean*, <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105> aufgerufen am 10. Juli 2016.

Meer.²⁴ Im Jahr 2016 wurden bis Ende Juli bei 93'611²⁵ Ankünften 61'024²⁶ Asylgesuche formell eingereicht. Der Anstieg der Asylgesuche im Jahr 2015 und 2016 hängt wohl auch mit dem Druck zur Registrierung bei der Ankunft in Italien zusammen, welcher sich von Seiten der EU im Zuge der *Relocation*-Programme nochmals verstärkt hat.

41 Prozent der 71'117 im Jahr 2015 erstinstanzlich geprüften Asylgesuche endeten mit der Vergabe eines Status (fünf Prozent Flüchtlingsstatus, 14 Prozent subsidiärer Schutz und 22 Prozent erhielten eine humanitäre (nationale) Aufenthaltsbewilligung aufgrund von Wegweisungshindernissen). 58 Prozent der Asylgesuche wurden abgelehnt. Die Anzahl der abgelehnten Asylgesuche ist stark angestiegen. Folge davon ist ein Anstieg der Beschwerden. Da Asylsuchende bis zum letztinstanzlichen Entscheid über ihr Verfahren im Zentrum bleiben dürfen, verlängert sich die jeweilige Aufenthaltsdauer der asylsuchenden Personen, die in den Zentren einen Platz erhalten haben, was die Kapazitäten des Aufnahmesystems weiter einschränkt.

Gemäss Schätzungen von UNHCR lebten Ende 2015 ungefähr 80'000 Personen mit internationalem Schutzstatus in Italien.²⁷

Esiti richieste d'asilo 2015

	2014	%	2015	%
rifugiati	3.641	10%	3.555	5%
sussidiaria	8.338	23%	10.225	14%
umanitaria	10.034	28%	15.768	22%
diniego	14.217	39%	41.503	58%
altri esiti	40	0%	66	0%
Totale esaminati*	36.270	100%	71.117	100%

*esaminati nell'anno, indipendentemente dalla data di richiesta asilo

Quelle: Statistik 2015 des Italienischen Innenministeriums²⁸

3.2 Dublin- und andere Drittstaaten-Überstellungen

2015 wurden insgesamt 24'990 Übernahmeersuchen (Aufnahme und Wiederaufnahme) gestützt auf die Dublin-III-Verordnung²⁹ von anderen europäischen Ländern an Italien gerichtet. In 15'914 Fällen hat Italien der Übernahme zugestimmt. 11'073 Ersuchen wurden allein aus der Schweiz gestellt, Italien erkannte seine Zuständigkeit (durch Zustimmung oder Verfristung) aber nur in 4'886 Fällen an,³⁰ was auch zeigt, dass viele Übernahmeersuchen an Italien zu Unrecht gestellt werden und eher migra-

²⁴ Ministero dell'Interno Statistik des Italienischen Innenministeriums, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilolo, aufgerufen am 3. Juni 2016.

²⁵ <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105>, aufgerufen am 15. Juli 2016.

²⁶ Ministero dell'Interno Statistik des Italienischen Innenministeriums, www.interno.gov.it/it/sala-stampa/dati-e-statistiche/i-numeri-dellasilolo, aufgerufen am 12. August 2016.

²⁷ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 16. Juni 2016.

²⁸ Abrufbar unter: www.interno.gov.it/sites/default/files/modulistica/riepilogo_dati_2014_2015.pdf, aufgerufen am 16. Juni 2016.

²⁹ Eurostat.

³⁰ Eurostat; Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

tionspolitischen Zwecken als einer echten Anwendung der Verordnung dienen. Insgesamt wurden im Jahr 2015 2'436 Personen nach Italien überstellt,³¹ davon 1'196 aus der Schweiz.³²

Hinzu kommen die Überstellungen von anerkannten Flüchtlingen, die nicht unter die Dublin-III-Verordnung, sondern unter bilaterale Rückübernahmen fallen. Im Jahr 2015 gab es 218 Anfragen der Schweiz an Italien, 205 davon wurden gutgeheissen, in 52 Fällen fand eine Überstellung statt.³³

Am meisten Überstellungen nach Italien finden aus der Schweiz, Deutschland, Österreich und Schweden statt.³⁴

Wichtigster Flughafen bezüglich Dublin-Rückführungen nach Italien ist der Flughafen Fiumicino in Rom. Im Mai 2015 ereignete sich ein Brand im Transitbereich des Flughafens Fiumicino, was dazu führte, dass im Verlaufe des Jahres 2015 mehr Dublin-Rückkehrende als in den Vorjahren nach Mailand-Malpensa überstellt wurden.³⁵

3.3 Anzahl Unterbringungsplätze

Das Aufnahmesystem besteht grundsätzlich aus der Erst- und der Zweitaufnahme. Bei direkten Ankünften, insbesondere über das Meer, werden die Menschen zuerst in einem CPSA³⁶ versorgt und untergebracht. Die Erstaufnahme besteht aus den CDA³⁷ und den *Centri governativi di prima accoglienza*. SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem. Da es jedoch sowohl in den CDA, den *Centri governativi di prima accoglienza* als auch in den SPRAR-Zentren zu wenig Kapazität gibt, werden die CAS³⁸ als Alternative benutzt. Diese stellen ein Parallelsystem dar, welches ebenfalls noch als Erstaufnahme betrachtet werden kann. Viele Asylsuchende bleiben jedoch bis zum Asylentscheid in den CAS. Da die SPRAR-Kapazitäten trotz einer erheblichen Aufstockung nicht ausreichen, haben zahlreiche Personen nie Zugang zu einer Zweitaufnahmeeinrichtung.

³¹ Eurostat.

³² Eurostat; Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

³³ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-55).

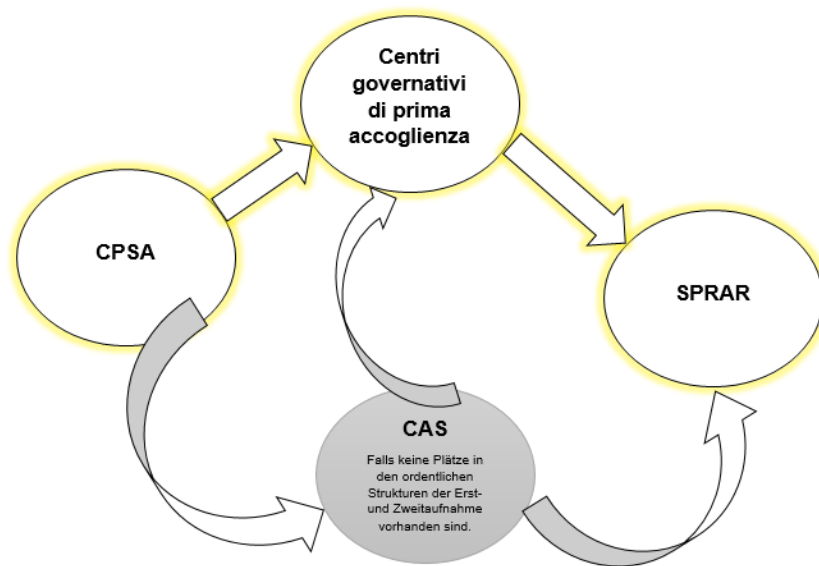
³⁴ Eurostat.

³⁵ GUS, Interview vom 2. März 2016.

³⁶ *Centro di primo soccorso e accoglienza*.

³⁷ *Centro di accoglienza*.

³⁸ *Centri di accoglienza straordinaria*.



Quelle: Basis der Darstellung von Médecins sans Frontières ³⁹

Das Aufnahmesystem in Italien ist innerhalb von vier Jahren von ca. 5'000 Plätzen auf ca. 120'000 Plätze gewachsen. Die staatliche Aufnahmekapazität betrug im Februar 2016 105'248 Plätze.⁴⁰ Der grösste Teil davon sind sog. CAS mit ca. 80'000 Plätzen⁴¹, diese Zahl schwankt, da jede Woche CAS eröffnet und geschlossen werden. Die sog. *Centri governativi di prima accoglienza* (ehemals CARA) bieten zudem ca. 7'300 Plätze.⁴² Das SPRAR verfügt zur Zeit ca. 22'000 Plätze, eine Aufstockung um weitere 10'000 Plätze ist geplant. Über die tatsächliche Umsetzung der Erst- und Zweitaufnahme und über die Anzahl der verfügbaren Plätze erhielt die Delegation zum Teil sehr unterschiedliche Informationen. Je nach Ort gibt es auch Unterbringungsplätze bei den Gemeinden, diese gehören jedoch teilweise dem SPRAR an. Auch von NGOs sowie kirchlichen Institutionen werden einige Plätze (meist Schlafstellen) zur Verfügung gestellt. Es gibt allerdings keine Koordination unter den zahlreichen beteiligten Akteuren und somit ist es kaum möglich, einen Gesamtüberblick über die Unterbringungssituation zu erhalten.⁴³

Die Anzahl der Unterbringungsplätze ist in den letzten Jahren stark angestiegen. Gleichzeitig gab es jedoch ebenfalls einen immensen Anstieg an Ankünften (insbesondere über das Mittelmeer) und eine starke Zunahme der Anzahl der gestellten Asylgesuche. Der rasante Aufbau zahlreicher Unterbringungsplätze hat auch erhebliche Schwierigkeiten und Komplikationen mit sich gebracht. Personal muss geschult und gecoacht werden. Die Qualität der verschiedenen Zentren schwankt massiv und

³⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4.

⁴⁰ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe, March 2016, S. 23.

⁴¹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁴² UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 15. Juli 2016; Zahl bezieht sich auf den Stand vom 31. Dezember 2015.

⁴³ UNHCR gab an, dass sie über keine Informationen bezüglich der Anzahl der nicht-staatlichen Unterbringungsmöglichkeiten verfügen (E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016).

ist sehr unterschiedlich, eine Kontrolle ist kaum möglich. Der Skandal *Mafia Capitale*⁴⁴ hat zudem auch in diesem Sektor Missbrauch bei der Unterbringung und Versorgung von Asylsuchenden ans Licht gebracht, dessen genaue Dimension unbekannt ist.

Ein Monitoring-System wurde vom Innenministerium eingeführt, zudem gibt es Monitoring-Abteilungen in den Präfekturen für die Zentren der Erstaufnahme. Für das Zweitaufnahmesystem SPRAR gibt es ein ad hoc Monitoring System des Innenministeriums. UNHCR unterstützt das Innenministerium sowohl beim Aufbau des operativen Monitoring als auch bei der Auswertung der Daten. Ob allerdings bei einer solch grossen Anzahl Unterbringungsplätze und den stetigen Wechseln der Zentren und Betreibenden ein verlässliches Monitoring erfolgen bzw. aussagekräftige Ergebnisse erarbeitet werden kann, darf zumindest bezweifelt werden.

Diese Situation macht es schwierig, einen genauen Überblick über die Gesamtanzahl der verfügbaren Unterbringungsplätze zu erhalten. Das bedeutet aber auch, dass nicht sämtliche der von NGOs und Kirchen betriebenen Unterbringungseinrichtungen zusätzlich zum staatlichen System bestehen, vielmehr bildet ein erheblicher Teil davon dieses staatliche System, beziehungsweise ist darin integriert. Dies ist insbesondere bedeutsam, wenn sich – wie häufig in der Schweizer Asylpraxis – die Argumentation auf die Verfügbarkeit der Unterbringungsplätze der NGOs und Kirchen stützt. Zusätzlich ist zu beachten, dass viele der verfügbaren Unterbringungsplätze nicht ausschliesslich Personen aus dem Asylbereich zur Verfügung stehen, sondern allen bedürftigen einheimischen und ausländischen Personen. Angesichts der hohen Anzahl von einreisenden Personen, die kein Asylgesuch stellen, ist dies ein wichtiger Faktor hinsichtlich der Verfügbarkeit von Unterbringungsplätzen (vgl. dazu auch Kapitel 5.3.2 und 5.3.3).

3.4 Exkurs: Hotspot⁴⁵ Approach und Relocation

Im Zuge der zunehmenden Migrationsbewegungen in Richtung Europa hat die Europäische Kommission am 13. Mai 2015 eine Migrationsagenda⁴⁶ zur «besseren Steuerung der Migration» verabschiedet. Eine der Massnahmen ist der sog. «Hotspot approach», bei dem EASO, Frontex und Europol mit den Behörden der Grenzstaaten eine rasche Identifizierung der ankommenden Migrantinnen und Migranten und die umfassende Registrierung sowie die Abnahme der Fingerabdrücke bei asylsuchenden Personen gewährleisten sollen. So sollen Staaten entlastet werden, die einem beträchtlichen «Druck» im Zusammenhang mit dem Anstieg der Einreisen (nicht nur) von schutzsuchenden Personen über die Aussengrenzen des Schengen-Raumes ausgesetzt sind.

⁴⁴ Z.B. Artikel «Geld stinkt doch» in der ZEIT vom 25. Dezember 2014, www.zeit.de/2014/51/mafia-skandal-rom aufgerufen am 3. Juni 2016.

⁴⁵ Ein «Hotspot» ist ein Abschnitt der EU-Außengrenze oder ein Gebiet mit einem so hohen Migrationsdruck, dass die EU-Agenturen mit vereinten Kräften zusätzliche Unterstützung leisten müssen. (Definition der EU-Kommission, COM(2015) 510, S. 3). Zur Zeit befinden sich Hotspots in Italien an folgenden Orten: Sizilien: Pozzallo, Trapani, Lampedusa, (seit Juni 2016) Mineo, Messina. Apulien: Taranto, sechs weitere mobile Hotspots sind geplant in Reggio Calabria, Cagliari und vier weiteren – noch zu bestimmenden – Orten. (http://palermo.repubblica.it/cronaca/2016/06/01/news/migranti_viminale_a_ue_due_hotspot_a_mineo_e_messina-141102722/ aufgerufen am 10. Juli 2016). Aktuelle Berichte finden sich auf dem Blog von borderline-europe und Borderline Sicila: <http://sicili-amigranti.blogspot.it/> aufgerufen am 15. Juni 2016.

⁴⁶ European Commission, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final, 13. Mai 2015.

Hotspot ist ein operativer Ansatz, der nicht an einen Ort gebunden ist. Es wird noch zu klären sein, um welche juristische Form es sich dabei handelt.⁴⁷

Die Hotspots sollen einem Kernanliegen der neuen Europäischen Migrationspolitik, der Migrationskontrolle und der Kanalisierung dienen, bis die neuen Verteilungsmechanismen aus dem Neuvorschlag der EU-Kommission zur Reform des Dublin-Systems in Kraft treten.⁴⁸ Eine wichtige Komponente dieses Ansatzes ist auch die sog. Umverteilung (*Relocation*)⁴⁹ von Personen, die aufgrund ihrer Nationalität⁵⁰ mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Schutzanspruch haben. Im Rahmen dieses Programmes sollen innerhalb von zwei Jahren 39'600 asylsuchende Personen aus Italien in andere europäische Länder umverteilt werden. Bis zum 10. August 2016 fanden aus Italien 961 *Relocations* statt.⁵¹

Die Situation in den Hotspots ist sehr schlecht. Es sind quasi geschlossene Zentren, in denen die Leute festgehalten werden, bis sie identifiziert worden sind, obwohl eine systematische Inhaftierung von asylsuchenden Personen im italienischen Recht nicht vorgesehen ist.⁵² Die Regierung soll jedoch daran sein, eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Hotspots funktionieren allerdings nicht alle gleich, das System ist uneinheitlich und wird als chaotisch wahrgenommen.⁵³

Ein grosses Problem, welches in mehreren Interviews erwähnt wurde, ist die unmittelbar nach der Ankunft über das Mittelmeer in Italien stattfindende Abklärung des Einreisegrundes. Dazu werden die Ankommenden kurz von der Polizei oder von Frontex befragt und es wird ihnen ein Formular (*foglio notizie*) ausgehändigt, auf dem sie einen Grund für ihre Einreise nach Italien ankreuzen müssen (detailliertere Ausführungen dazu in Kapitel 4.1).

Erst nach dieser Abklärung der sog. Einreisegründe wird in einem zweiten Schritt geprüft, welche Personen für *Relocation* in Frage kommen könnten. Dieses System führt dazu, dass Menschen ohne überhaupt Zugang zum Asylverfahren zu haben bereits in verschiedene «Klassen» eingeteilt werden; potentielle Asylsuchende, potentielle *Relocation*-Fälle und Wirtschaftsmigrantinnen und -migranten.⁵⁴ Aufgrund der hohen Fehleranfälligkeit des Abklärungsvorganges sowie der mangelnden Informationen und Unterstützung für die Asylsuchenden in diesem Verfahrensstadium ist das Vorgehen höchst problematisch.

⁴⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁴⁸ Vgl. COM(2016) 270 final vom 4. Mai 2016. Hier ist eine verpflichtende Umverteilung von Asylsuchenden vorgesehen, wenn der aufnehmende Mitgliedstaat seine Aufnahmeverpflichtung, die sich aus Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft ergibt, zu 150 Prozent erfüllt hat. Basierend auf den Zahlen von 2015 würde sich hier aber kein Entlastungseffekt für Italien ergeben, da die Zahl der Asylgesuche und nicht die Zahl der irregulären Einreisen als Basis für die Berechnung dient.

⁴⁹ Zur Entlastung von Italien und Griechenland, im Rahmen der Council Decisions 1523/2015 und 1601/2015 vom 14. resp. 22. September 2015.

⁵⁰ Zur Zeit insbesondere für Personen aus Syrien und Eritrea relevant.

⁵¹ IOM, <http://migration.iom.int/europe/>, aufgerufen am 12. August 2016.

⁵² ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁵³ Borderline-europe, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016 und Oxfam, Hotspot, il diritto negato, Bericht vom 19. Mai 2016; aktuelle Informationen zur Lage in den verschiedenen Hotspots können auch hier aufgerufen werden: <http://siciliamigranti.blogspot.ch/>

⁵⁴ Borderline-europe, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016.

Weitere Kritikpunkte am Hotspot-Ansatz sind die Durchführung von summarischen Interviews ohne Rücksicht auf das gerade erlebte Trauma der Reise, fehlende Rücksichtnahme auf besondere Bedürfnisse und Vulnerabilitäten und Diskriminierung aufgrund der Nationalität (*racial profiling*).⁵⁵ CIR kritisiert, dass die ankommenden Personen kaum Zugang zu UNHCR oder anderen NGOs haben, keine oder nur ungenügende Informationen über das Verfahren erhalten bzw. über die Möglichkeit, Asyl zu beantragen sowie über die Möglichkeiten und Modalitäten, eine Beschwerde einzureichen.⁵⁶ UNHCR ist zwar in den Hotspots vertreten, scheint jedoch deutlich zu wenig Kapazität zu haben, um die vielen ankommenden Personen beraten zu können. Es werden meist ganze Gruppen gleichzeitig informiert, teilweise werden auch schriftliche Informationen verteilt. Gemäss Erkenntnissen von *borderline-europe*, die sich auf verschiedene Interviews stützen, wurden zahlreiche Personen nicht über ihre Situation informiert oder haben diese Information nicht als relevant wahrgenommen. Andere wiederum haben die mündlich oder schriftlich erteilten Informationen nicht verstanden.⁵⁷ Diese Bedingungen führen zu einem stark selektiven und eingeschränkten Zugang zum Asylrecht und -verfahren.

Ein grosses Problem des *Relocation*-Programmes ist die mangelnde Information. Personen erfahren nicht oder erst sehr spät im Verfahren, in welches Land sie umverteilt werden sollen und wie der Auswahlprozess abläuft. Eine rechtliche Beratung und Unterstützung fehlt ebenfalls. Dies führt zu einem grossen Misstrauen dem *Relocation*-Programm gegenüber, was auch Personen des European Asylum Support Office (EASO⁵⁸) bei einem zufälligen Treffen in Rom bestätigten.

4 Aufnahmesituation von Asylsuchenden

4.1 Zugang zum Asylverfahren

Ein formales Asylgesuch kann bei der Grenzpolizei oder bei einer Questura⁵⁹ gestellt werden.⁶⁰ Das Asyl- und Aufnahmesystem ist auf Personen ausgerichtet, die an der Grenze insbesondere bei der Ankunft über das Mittelmeer ihr Asylgesuch stellen. Die grosse Mehrheit der Asylgesuche werden dort gestellt. Das Vorgehen ist an beiden Orten ähnlich. Bei der Ankunft über das Meer sowie in einigen Questure muss in einem ersten Schritt ein Formular (*foglio notizie*) ausgefüllt werden, auf dem die gesuchstellende Person ankreuzen muss, aus welchem Grund sie nach Italien eingereist ist. Zur Auswahl stehen: «a.) um Arbeit zu suchen»; «b.) Familienangehörige in Italien»; «c.)

⁵⁵ ASGI, *Il diritto negato: dalle stragi in mare agli hotspot*, Bericht vom 22. Januar 2016.

⁵⁶ CIR/AIDA, *Country Report: Italy*, December 2015, S. 26.

⁵⁷ *Borderline-europe*, E-Mail-Auskunft von Judith Gleitze vom 15. Juni 2016.

⁵⁸ Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen ist eine Agentur der EU, die durch die Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates gegründet wurde. Das Unterstützungsbüro nimmt Aufgaben im Hinblick auf die konkrete Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wahr. Es wurde eingerichtet, um die praktische Zusammenarbeit in Asylfragen zu fördern und die Mitgliedstaaten zu unterstützen.

⁵⁹ Die Questura ist die lokale Polizeibehörde, die unter anderem für die Registrierung des Asylgesuchs zuständig ist.

⁶⁰ Dekret 25/2008, Art. 6.

*Flucht vor Armut»; «d.) Asyl»; «e.) andere Gründe».*⁶¹ Sofern nicht der Punkt «Asyl» angekreuzt wird, erhält die Person einen standardisierten Wegweisungsentscheid (*provvedimento di respingimento*) und wird damit entweder auf die Strasse gestellt oder in einem CIE⁶² festgehalten.⁶³ Hat eine Person auf diesem Weg eine Wegweisung erhalten, hat sie keinen Zugang zum Aufnahmesystem.⁶⁴ Es gibt kein Monitoring hinsichtlich dieser Befragungen und ihrer Ergebnisse, entsprechend gibt es keine verlässlichen Informationen und keine Überprüfungsmöglichkeit, ob der Wille der Person korrekt aufgenommen wird.⁶⁵

Dieser Wegweisungsentscheid steht dem Zugang zum Asylverfahren nicht generell im Weg. Allerdings sieht das italienische Recht vor, dass eine Person, die einen solchen Wegweisungsentscheid erhalten hat und später Asyl beantragt, in einem CIE inhaftiert wird, sofern Plätze frei sind.⁶⁶

Reist eine Person mit einem solchen Wegweisungsentscheid in einen anderen Staat weiter und wird unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien zurückgeschickt, besteht ebenfalls das Risiko einer Inhaftierung. Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise gab es allerdings noch keine verlässlichen Informationen zu den Auswirkungen der beschriebenen neuen Praxis auf Dublin-Fälle.⁶⁷

Wenn die Person den Willen äussert, Asyl zu beantragen, wird dies auch im Eurodac-Datenblatt so eingetragen.⁶⁸ Die Person wird zu ihren persönlichen Daten befragt und das Gesuch wird registriert. Die Person erhält eine Bestätigung, dass sie ein Asylgesuch gestellt hat (*attestazione*).⁶⁹ Im zweiten Schritt erfolgt die formelle Registrierung mittels des Formulars C/3 (auch Formalisierung oder *verbalizzazione* genannt). Dabei wird auch die persönliche Geschichte sowie der Reiseweg nach Italien aufgenommen.⁷⁰ Nach der formellen Registrierung erhält die asylsuchende Person einen provisorischen Ausweis (*ricevuta* des Asylgesuchs⁷¹). Mit diesem kann der *permesso di soggiorno per richiesta di asilo* beantragt werden.

4.1.1 Wartezeiten zum Stellen / Weiterführen des Asylgesuchs

Die Wartezeiten bis zum ersten Termin (*fotosegnalamento*) sind teilweise sehr lang. Dies betrifft auch Dublin-Rückkehrende, die vor ihrer Überstellung noch kein Asylgesuch in Italien gestellt hatten. In Rom beträgt die Wartezeit oft bis zu einem Monat. In

⁶¹ Commissione straordinaria per la tutela e la promozione di diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, Februar 2016, S. 19.

⁶² *Centro di identificazione ed espulsione*; Identifizierungs- und Ausweisungszentrum; vgl. Kapitel 4.3.3.

⁶³ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

⁶⁴ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016 und Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 6.

⁶⁵ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁶⁶ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁶⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁶⁸ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

⁶⁹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

⁷⁰ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 21.

⁷¹ Provisorischer Ausweis während dem Asylverfahren zum definitiven Ausweis während dem Asylverfahren (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*).

dieser Zeit hat die Person keinen Ausweis und keinen Zugang zu Aufnahme oder Unterkunft. Dieses Problem betrifft diejenigen Personen nicht, die über die «klassische» Mittelmeerroute nach Italien gelangen, da sie gleich nach der Ankunft in das System aufgenommen werden.⁷²

Personen, die vor ihrer Überstellung nach Italien bereits ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten, müssten gemäss den gesetzlichen Bestimmungen⁷³ spätestens nach zwei Monaten wieder einen Ausweis für Asylsuchende (*permesso di soggiorno per domanda di protezione internazionale*) erhalten. In der Praxis kann dieser Vorgang jedoch acht bis zwölf Monate dauern.⁷⁴ Der Grund für diese Verzögerung ist der Mangel an Personal sowohl bei der Dublin-Unit als auch bei den Questure.⁷⁵

In einigen Questure (beispielsweise in Mailand) kommt es vor, dass den asylsuchenden Personen – gleich wie bei der Ankunft über das Meer – ein Formular (*foglio notizie*) ausgehändigt wird, um abzuklären, aus welchem Grund die jeweilige Person nach Italien gekommen ist. Anwältinnen und Anwälte in Mailand ist es nicht erlaubt, die Schutzsuchenden in das Büro der Questura zu begleiten.⁷⁶ Diese Vorgehensweise scheint auch an anderen Orten in Italien üblich (vgl. dazu auch Kapitel 3.4).⁷⁷

4.1.2 Wohnbestätigung

Für der Stellung eines Asylgesuchs bei der Questura wird eine Wohnbestätigung verlangt. Dies stellte in der Vergangenheit eine erhebliche Hürde beim Zugang zum Verfahren und zur Unterbringung am Anfang des Asylverfahrens dar. Mit dem Dekret 142/2015 sollte sich diese Problematik entschärfen; Art. 5 des Dekrets regelt, dass auch die Adressen von Unterbringungszentren oder CIE als gültige Adressen angegeben werden können. Die Umsetzung in der Praxis scheint allerdings noch nicht flächendeckend gewährleistet zu sein.

Personen, die bei der Questura in Mailand ein Asylgesuch stellen möchten, müssen eine sog. *dichiarazione di ospitalità* vorweisen.⁷⁸ Dabei handelt es sich um die Bestätigung eines Gastgebers, dass die jeweilige Person bei ihm oder ihr untergebracht ist.

In Rom wird die *dichiarazione di ospitalità* momentan (im Unterschied zur Situation im Herbst 2015⁷⁹) nicht mehr als Voraussetzung für die Einreichung des Asylgesuchs verlangt, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt.

⁷² MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

⁷³ Dekret 286/1998, Art. 5 Abs. 9.

⁷⁴ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016, Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁷⁵ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016, Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁷⁶ ASGI, Mitteilung vom 2. Mai 2016, www.asgi.it/notizia/asgi-naga-e-avvocati-per-niente-contro-le-prassi-illegittime-della-questura-di-milano/, aufgerufen am 10. Juni 2016.

⁷⁷ Oxfam, Hotspot, il diritto negato, Bericht vom 19. Mai 2016.

⁷⁸ Naga, E-Mail-Auskunft vom 6. Juni 2016.

⁷⁹ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015), Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 16.

Die Notwendigkeit der Vorlage einer Wohnbestätigung stellt eine rechtswidrige Hürde beim Zugang zum Verfahren und zur Unterbringung im Rahmen des Asylverfahrens dar.⁸⁰

4.1.3 Lücke zwischen Asylgesuch und «Verbalizzazione»

Art. 25 Abs. 1 lit. s des Dekrets 142/2015 sieht seit Herbst 2015 eine maximale Dauer von drei Tagen zwischen dem erstmaligen Stellen des Asylgesuchs bei der Questura (*fotosegnalamento*) und dessen formeller Registrierung (*verbalizzazione*) vor. Wird das Gesuch bei der Grenzpolizei gestellt, beträgt die maximal vorgesehene Dauer sechs Tage. Die Frist kann im Falle hoher Ankunftsahlen um zehn Tage verlängert werden. Allerdings hat diese Vorgabe in der Praxis bisher kaum Auswirkungen,⁸¹ die tatsächliche Zeitspanne hängt von der jeweiligen Questura ab. Es sind keine rechtlichen Konsequenzen bei Überschreitung der Frist vorgesehen.⁸²

Die Wartezeit bis zur *verbalizzazione* variiert nach Region.⁸³ In grösseren Städten, bei Personalknappheit und/oder starker Auslastung der Questura ist die Wartezeit länger.⁸⁴ Die Dauer hängt auch von der Anzahl der neu gestellten Asylgesuche ab,⁸⁵ entsprechend kann sich die Zeitspanne verändern.⁸⁶

In Rom kann es zwei bis drei Monate dauern bis zur *verbalizzazione*.⁸⁷ Nach Angabe der *Polizia di Stato*⁸⁸ vergehen zwischen Asylantrag und Formalisierung durchschnittlich 16 Tage. Es gibt aber grosse Unterschiede zwischen den Questure.⁸⁹ In Mailand kann es ebenfalls mehrere Monate dauern, bis das Asylgesuch formalisiert wird.⁹⁰

Von den Verzögerungen sind auch Dublin-Rückkehrende betroffen, da sie bei einer Rückkehr nach Italien – wenn sie nicht bereits vor der Überstellung einen Asylantrag gestellt hatten – genauso behandelt werden wie neu ankommende Asylsuchende.⁹¹

In der Zeit zwischen Asylgesuch und *verbalizzazione* ist es nicht immer garantiert, dass die Person eine Unterkunft hat.⁹² Mit dem Dekret 142/2015 wäre vorgesehen, dass die Aufnahmemaassnahmen bereits ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Stellung des Asylgesuchs erfolgen sollen. Hier gibt es in der Praxis noch Schwierigkeiten bei der Umsetzung.⁹³ Personen, die Italien über das Meer erreichen (ca. 90 Prozent der

⁸⁰ Zur rechtlichen Beurteilung vgl. Kapitel 10.1.

⁸¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

⁸² ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁸³ Sant'Egidio Interview vom 1. März 2016.

⁸⁴ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁸⁵ CIR, Interview vom 1. März 2016 und UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁸⁶ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

⁸⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

⁸⁸ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview vom 2. März 2016.

⁸⁹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

⁹⁰ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, Interview vom 4. März 2016.

⁹¹ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016; Caritas Ambrosiana Mailand, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

⁹² UNHCR, Interview vom 1. März 2016; MEDU, Interview vom 29. Februar 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

⁹³ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016; Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 4 f.

Asylsuchenden in Italien), werden sofort nach Ankunft untergebracht. Für diejenigen Personen, die über Land gekommen sind oder im Land Asyl beantragen, ist die Situation schwieriger und die Aufnahme wird verzögert oder verhindert. Deshalb landen diese Personen oft auf der Strasse oder sind gezwungen, in informellen Siedlungen oder vorübergehend in Unterkünften von NGOs unterzukommen.⁹⁴

In Mailand hingegen schien zum Zeitpunkt unserer Abklärungsreise der sofortige Zugang zum Unterbringungssystem mit dem Asylgesuch zu funktionieren.⁹⁵

Bis zur Formalisierung des Asylgesuchs besteht neben den Schwierigkeiten, eine Unterkunft zu finden, auch lediglich beschränkter Zugang zum Gesundheitssystem (vgl. dazu Kapitel 8).

4.1.4 Fazit

Es bestehen trotz gesetzlichen Anpassungen nach wie vor erhebliche administrative Hürden, die regelmässig zu grösseren zeitlichen Verzögerungen beim Zugang zum Asylverfahren und zu einer Unterkunft zu Beginn des Verfahrens führen.

4.2 Ankunft von unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellten Asylsuchenden

Bei Überstellungen im Dublin-System ist die Behandlung unterschiedlich. Je nach der rechtlichen Situation der überstellten Person sind insbesondere zwei Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- a. Personen, die in Italien noch kein Asylgesuch gestellt haben (*take charge*): Diese müssen ihr Asylgesuch bei Ankunft am Flughafen stellen. Sie erhalten anschliessend einen Termin, um sich bei der zuständigen Questura für die *verbalizzazione* zu melden.
- b. Personen, die während des laufenden Asylverfahrens in ein anderes europäisches Land weitergereist sind oder deren Asylverfahren bereits mit einem negativen Entscheid rechtskräftig abgeschlossen ist (*take back*):
 - Wenn für sie die Präfektur der Provinz des Flughafens zuständig ist (das heisst, wenn sie zuvor z.B. bereits der Provinz Rom beziehungsweise der Provinz Varese zugewiesen waren), können sie ihr Asylverfahren an diesem Ort weiterführen.
 - Wenn für sie nicht die Präfektur der Flughafen-Region zuständig ist, sollten sie von der NGO am Flughafen ein Zugticket erhalten, um in die zuständige Region weiterzureisen. Schliesslich müssen sie sich innerhalb von fünf Tagen bei der zuständigen Questura melden, damit ihr Verfahren wieder aufgenommen werden kann. Die Dublin-Unit muss der Wiederaufnahme des Verfahrens zustimmen.⁹⁶ Nach Auskunft von UNHCR geschieht dies jedoch

⁹⁴ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

⁹⁵ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

⁹⁶ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

bereits vor der Überstellung zurück nach Italien. Für das Asylverfahren von Dublin-Rückkehrenden gelten dieselben Wartezeiten wie für andere Asyl-suchende.⁹⁷

Allein im Jahr 2015 fanden 2'436 Dublin-Überstellungen nach Italien statt,⁹⁸ davon 1'196 aus der Schweiz.⁹⁹ Aus der Schweiz wurden zudem 52 weitere Personen unter dem Rückübernahmeabkommen Schweiz-Italien zurück nach Italien überstellt.¹⁰⁰

Wohin eine Person überstellt werden soll, wird von den italienischen Behörden bei der Zustimmung zur Übernahme angegeben. Erfolgt die Zustimmung durch Verfristung, wird die Person in aller Regel nach Rom oder nach Mailand überstellt.¹⁰¹ Die Modalitäten der Überstellung werden zwischen den schweizerischen und italienischen Behörden basierend auf der Dublin-Durchführungsverordnung vorab festgelegt.

Personen, die aufgrund der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, erhalten von der Grenzpolizei (am Flughafen) ein Schreiben (*verbale di invito*), aus dem hervorgeht, welche Questura für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist.¹⁰²

Am Flughafen in Rom und in Mailand befindet sich zudem jeweils eine NGO direkt am Flughafen, welche Personen beraten und unterstützen, die über den Luftweg nach Italien einreisen und ein Asylgesuch stellen wollen sowie Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung aus einem anderen Mitgliedstaat nach Italien überstellt werden. In Bologna bietet ebenfalls eine NGO Beratung und Unterstützung an, diese ist aber nicht am Flughafen stationiert sondern sie arbeitet auf Abruf. In Rom hat die Betreuung in den letzten Jahren aufgrund der Vergabep Praxis für die Aufträge fast jährlich gewechselt, in Mailand ist seit mehreren Jahren dieselbe Organisation tätig. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn eine neue Organisation das Mandat erhält, da diese sich zuerst wieder zurecht finden muss und viel Wissen verloren geht. GUS berichtet zudem, dass sie auch die aufgestellten Liegesessel wieder abbauen und mitnehmen mussten, als ihr Auftrag auslief.

Das weitere Vorgehen hängt vom Verfahrensstand und vom Status der ankommenden Person ab:

- a. Wurde noch kein Asylgesuch in Italien gestellt, so wird dieses bei der Questura der Region, in der sich der Flughafen befindet, gestellt.
 - Will die Person jedoch gar kein Asylgesuch stellen, durchläuft sie zwar wie alle anderen (rück-)überstellten Personen den Identifizierungs- und Registrierungsprozess inkl. Abgabe der Fingerabdrücke, erhält dann aber einen Wegweisungsentscheid mit einer Ausreisefrist von sieben Tagen.

⁹⁷ UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

⁹⁸ Eurostat.

⁹⁹ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-50).

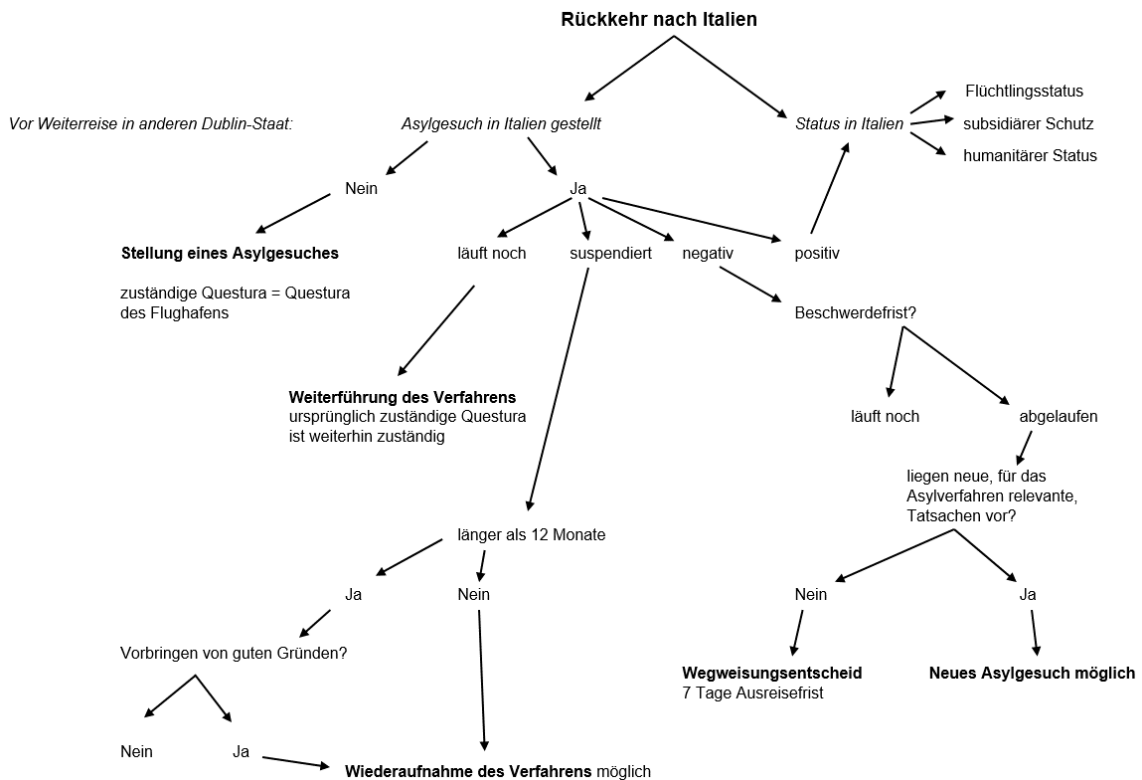
¹⁰⁰ Staatssekretariat für Migration SEM, Jahresstatistik 2015 (7-55).

¹⁰¹ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹⁰² CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 40.

- b. Wurde vor der Weiterreise in einen anderen Dublin-Staat bereits ein Asylgesuch in Italien gestellt, so ist weiterhin diejenige Questura zuständig, die ursprünglich als zuständig erklärt wurde. Nach dem AIDA-Bericht vom Dezember 2015 sind folgende Konstellationen möglich:
- Wenn der Asylantrag bereits vor der Aus- resp. Weiterreise abgelehnt und der Entscheid der betroffenen Person eröffnet wurde sowie die Beschwerdefrist bereits abgelaufen ist, wird die Ausschaffung angeordnet und die Person kommt in ein Ausschaffungszentrum (sog. CIE; sofern dort Platz vorhanden ist). Wenn die Beschwerdefrist jedoch noch läuft kann eine Beschwerde erhoben werden.¹⁰³
 - Folgeanträge sind möglich, wenn neue Elemente vorgebracht werden können.
 - Wenn das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist, wird es weitergeführt. Das Verfahren kann – wenn es suspendiert worden ist – nur einmal innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach dem Untertauchen wieder geöffnet werden. Nach diesem Zeitpunkt ist die Wiederaufnahme zwar rechtlich auch noch möglich, allerdings nur, wenn gute Gründe dafür vorgebracht werden.
 - Wenn die Person bereits vor dem persönlichen Interview mit der *Commissione territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale* (zweite persönliche Anhörung nach der *verbalizzazione*) weitergereist ist oder aus anderen Gründen kein Interview stattgefunden hat, kann ein neues Interview beantragt werden.

¹⁰³ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 40.



Anders als Asylsuchende erhalten Rücküberstellte mit Schutzstatus in Italien grundsätzlich keine Unterstützung durch die Flughafen-NGOs. Sofern Rücküberstellte mit Schutzstatus die NGOs dennoch aufsuchen, werden sie im Regelfall über ihre Situation und Möglichkeiten informiert.¹⁰⁴ Dies scheint jedoch von der betreffenden NGO am Flughafen abhängig zu sein. Die Organisation, die vor GUS am Flughafen Fiumicino (Rom) tätig war, hat Personen mit Status nach der Aussage von ASGI nicht unterstützt.¹⁰⁵ Über die Praxis der neuen Organisation am Flughafen Fiumicino kann (noch) keine Aussage gemacht werden. ASGI hält es für wahrscheinlich, dass Personen mit Status auch an anderen italienischen Flughäfen keine Unterstützung erhalten.¹⁰⁶

4.2.1 Flughafen Fiumicino (Rom)

*Vorbemerkung: Unmittelbar vor der Abklärungsreise gab es einen Wechsel der NGO am Flughafen Fiumicino. Vorher war die Organisation GUS (Gruppo Umana Solidarietà) rund ein Jahr lang zuständig, weshalb wir uns auf die Informationen stützen, die uns GUS gab. Die neue Organisation heisst ITC und ist von der Grundausrichtung her eine Organisation, die Übersetzungs- und Dolmetscherdienste anbietet.*¹⁰⁷

Nach Auskunft von GUS wird die NGO am Flughafen in Rom einen Monat im Voraus über das genaue Datum und die Anzahl der an diesem Tag geplanten Überstellungen aus anderen Dublin-Ländern informiert. Allerdings gibt es keine definitive Bestätigung

¹⁰⁴ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁰⁵ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 40.

¹⁰⁶ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 40.

¹⁰⁷ www.cooperativaitc.org

und es werden keine zusätzlichen Informationen übermittelt, sollte der Überstellungs-termin nicht eingehalten werden. Dies gilt beispielsweise für den Fall, dass die jeweilige Person im anderen Dublin-Staat Beschwerde gegen den Dublin-Entscheid erhebt oder untertaucht oder die Überstellung aus einem anderen Grund nicht stattfindet. Zudem werden nur wenige zusätzliche Informationen über die überstellten Personen an die Flughafen-NGO übermittelt. Dies gilt auch für aufgrund von physischen oder psychischen Krankheiten speziell vulnerable Personen, was eine adäquate Betreuung und Vorbereitung auf spezielle Bedürfnisse erschwert. Zudem wird die NGO nicht immer über die medizinischen Bedürfnisse der ankommenden Personen informiert.¹⁰⁸

Personen, die nach Rom überstellt werden, werden von der Grenzpolizei am Flugzeug abgeholt und zum Büro der Questura am Flughafen begleitet. Dort werden die Personen registriert, es werden Fotos gemacht und die Fingerabdrücke abgenommen. Da die NGO am Flughafen über die rechtliche Situation der Person und den Verfahrensstand in Italien informiert wird, kann sie die ankommenden Personen entsprechend informieren und unterstützen.

In Rom versucht die NGO am Flughafen für Personen, die vor ihrer Überstellung nach Italien noch kein Asylgesuch in Italien gestellt haben und folglich die Questura Rom für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, eine Unterkunft zu organisieren.

Für Personen, die bereits vor ihrer Weiterreise ein Asylgesuch in Italien gestellt hatten, – womit in der Regel eine andere Questura für die Prüfung des Asylgesuchs zuständig ist – kann ein Zugticket, jedoch keine Unterkunft organisiert werden.

Am Flughafen Fiumicino besteht nach wie vor ein Problem mit dem aufgegebenen Gepäck. Dieses wird nach der Landung mit den anderen aufgegebenen Gepäckstücken über das Gepäckband ausgegeben. Dort gelangen die überstellten Personen jedoch nicht hin, da sie direkt am Flugzeug von der Grenzpolizei abgeholt werden. Entsprechend landet das Gepäck im Fundbüro des Flughafens. Nach zwei Tagen kann es dort von der NGO am Flughafen abgeholt werden, was mit einem hohen Zeitaufwand verbunden ist.¹⁰⁹ Dadurch müssen die Rücküberstellten den Flughafen oft ohne ihr Gepäck verlassen. Dies kann zu Problemen führen, insbesondere wenn notwendige Medikamente im aufgegebenen Gepäck aufbewahrt werden. Die ankommenden Personen sind regelmässig sehr gestresst und besorgt über den Verbleib ihres Gepäcks, enthält dies doch oftmals die einzigen verbleibenden Besitztümer. Deshalb sollten Personen, die nach Italien überstellt werden, darüber informiert werden, dass sie alle Dinge, die sie während der Tage nach der Ankunft dringend benötigen, im Handgepäck mitführen sollten (relevante Dokumente, Beweismittel, Medikamente, Handy und Ladegerät oder ähnliches).

Die Überstellungspraxis vieler Länder ist in dieser Hinsicht problematisch: Die betroffenen Personen wissen zumeist nicht, wann genau sie nach Italien überstellt werden. Die Überstellung beginnt oftmals mitten in der Nacht mit der Abholung der Personen durch die zuständige Stelle – oftmals durch die Polizei. Dies führt dazu, dass die Personen – wenn sie überhaupt selbst packen dürfen – keine Möglichkeit haben,

¹⁰⁸ GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹⁰⁹ GUS, Interview vom 2. März 2016.

ihre Sachen sinnvoll zu packen. Überstellungen, welche mittels (nächtlichem) Polizeieinsatz durchgeführt werden, können zudem zu einer (Re-)Traumatisierung führen.¹¹⁰

Es ist möglich, dass überstellte Personen am Flughafen übernachten müssen, mehr als zwei Nächte sind jedoch selten. Das Büro der Grenzpolizei ist lediglich von Montag bis Freitag um 14 Uhr geöffnet. Wenn eine Person ausserhalb dieser Zeit landet, muss sie am Flughafen warten bis das Büro öffnet.¹¹¹

Es wurde beobachtet, dass die Dienste für asylsuchende und rücküberstellte Personen am Flughafen Fiumicino reduziert wurden, es gibt keine Matratzen oder Wickelmöglichkeiten mehr.¹¹²

4.2.2 Flughafen Malpensa (Varese)

Malpensa ist der grösste Flughafen, der die Stadt und Region von Mailand bedient, er befindet sich aber in der Provinz Varese, woraus sich die Zuständigkeit der Präfektur von Varese ergibt. In Malpensa ist ebenfalls eine Organisation – Cooperativa Integra – direkt am Flughafen tätig, welche im Auftrag der Präfektur Varese asylsuchende und (rück-)überstellte Personen unterstützt und berät. Diese Organisation gibt zwar an, autonom zu sein, anlässlich der Abklärungsreise konnten wir die Cooperativa Integra jedoch nur zusammen mit Vertretern der Präfektur treffen.

Personen, die nach Malpensa überstellt werden und zuvor noch kein Asylgesuch in Italien gestellt haben, werden in der Praxis häufig nach Mailand weitergeschickt, obwohl die Präfektur Varese zuständig wäre.¹¹³

4.2.3 Fazit

Grundsätzlich haben alle Personen, die nach Rom, Mailand oder Bologna überstellt werden, Zugang zur jeweils zuständigen NGO. Die NGOs können jedoch nur Personen unterstützen, die sich noch im Verfahren befinden oder noch keinen Asylantrag in Italien gestellt haben. Personen, deren Asylgesuch bei einer anderen Questura anhängig ist, wird in der Regel lediglich ein Zugticket für die Weiterreise an den entsprechenden Ort ausgehändigt. Dies scheint jedoch nicht immer zu funktionieren.¹¹⁴ Personen mit Status in Italien oder mit Wegweisungsentscheid werden von der NGO am Flughafen – falls sie auf dem Luftweg überstellt werden¹¹⁵ – lediglich über ihre Situation informiert.

Personen, die nach Italien überstellt werden, haben oftmals in den ersten Tagen nach Ankunft keinen Zugang zu ihrem Gepäck, weshalb die elementaren Dinge wie Ausweise, Medikament etc. im Handgepäck mitgeführt werden sollten.

¹¹⁰ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

¹¹¹ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹¹² SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹¹³ Die Delegation hat in Mailand einen Asylsuchenden getroffen, der aus der Schweiz unter der Dublin-Verordnung nach Malpensa überstellt wurde. Dort erhielt er einen Post-it-Zettel mit der Adresse des Hub in Mailand (Anlaufstelle, kein Unterbringungszentrum, nicht zu verwechseln mit den *Regional Hubs*). Nach Angabe der Freiwilligen, die im Hub tätig sind, war dies kein Einzelfall.

¹¹⁴ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹¹⁵ Personen mit Schutzstatus in Italien werden zumeist nach Chiasso begleitet und der italienischen Polizei übergeben. Nur diejenigen Personen mit Schutzstatus, die für die Schweiz als Dublin-Fälle gelten, weil Italien ihren Schutzstatus nicht geklärt hat, werden auf dem Luftweg überstellt.

Eine weitere Problematik besteht darin, dass am Flughafen tätige NGO zumeist nicht über den gesundheitlichen Zustand oder andere Vulnerabilitäten und besondere Bedürfnisse der überstellten Person informiert ist und sich so nicht auf spezifische Bedürfnisse vorbereiten kann. Hinzu kommen allfällige (Re-)Traumatisierungen beispielsweise durch eine mögliche Zwangsanwendung im Verlauf der Überstellung, welche ebenfalls nicht voraussehbar, jedoch in der Regel vermeidbar sind.

4.3 Unterbringungsmöglichkeiten für unter der Dublin-III-Verordnung (rück-)überstellte Asylsuchende

Für Personen, die vor der Weiterreise in einen anderen Dublin-Staat ein Asylgesuch in Italien gestellt haben, können die NGOs am Flughafen keine Unterkunft organisieren. Die betreffenden Personen müssen wieder zur zuständigen Questura resp. Präfektur reisen. Das Zugticket wird in der Regel von der am Flughafen tätigen NGO abgegeben.¹¹⁶

Die FER¹¹⁷-Projekte, welche spezifisch der Unterbringung von Personen gedient haben, die unter der Dublin-Verordnung zurück nach Italien überstellt wurden, sind im Sommer 2015 ersatzlos ausgelaufen.¹¹⁸ Nachfolgeprojekte unter dem aktuellen EU-Fonds AMIF¹¹⁹ sollen nach Information von GUS im August 2016 umgesetzt werden. Geplant ist eine Projektdauer von 24 Monaten.¹²⁰

Asylsuchende, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden, werden meist in einem CAS oder einem anderen Erstaufnahmezentrum untergebracht.¹²¹ Grundsätzlich ist die Unterbringung aber in folgenden Zentren möglich:

- Regional Hubs oder «*Centri governativi di prima accoglienza*» (ehemals CARA)
- CAS
- SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati)
- Gemeindeunterkünfte (nicht spezifisch für Personen aus dem Asylbereich)

Problematisch ist die Unterbringungssituation für Personen, die bereits vor ihrer Weiterreise in einem Zentrum gewohnt haben. Wird das Zentrum verlassen, muss nach den rechtlichen Vorgaben vorgängig eine Bewilligung für eine Abwesenheit vom Zentrum eingeholt werden. Wenn eine Person ohne Meldung das Zentrum verlässt, so wird von einer freiwilligen Abreise ausgegangen und die Person verliert ihren Anspruch auf Unterbringung.¹²² Dieser kann unter Umständen wieder erteilt werden. Dazu müssen die betroffenen Personen einen Termin mit der Präfektur vereinbaren und erklären, aus welchen Gründen sie das Zentrum verlassen

¹¹⁶ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹¹⁷ European Refugee Fund (ERF; Italienisch FER, Fondo europeo per i rifugiati)

¹¹⁸ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 67.

¹¹⁹ Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF; Italienisch FAMI, Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione).

¹²⁰ GUS, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹²¹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹²² Dekret 142/2015 vom 18. August 2015, Art. 13 resp. Art. 23.

haben.¹²³ Die Präfektur entscheidet dann, ob die Person wieder aufgenommen wird. Bis dahin hat die Person keinen Zugang zu einer staatlichen Unterbringungseinrichtung.¹²⁴ Wenn die Präfektur die Wiederaufnahme ablehnt, gibt es keine Unterbringungs-Alternativen, die vom Staat zur Verfügung gestellt werden. Wird eine Person wieder in das System aufgenommen, wird sie im Fall von Platzmangel auf den letzten Platz auf der Warteliste gesetzt, falls keine Notfallsituation im Sinne einer besonderen Verletzlichkeit vorliegt.¹²⁵

MEDU besucht mit einer mobilen Klinik prekäre Orte (besetzte Häuser, Slums, Bahnhof) und trifft dabei zahlreiche Migranten und Migrantinnen; Personen, die sich im Asylverfahren (oder im Beschwerdeverfahren) befinden, Personen mit Status oder im Transit. Wird das Angebot von MEDU in Anspruch genommen, wird ein Formular ausgehändigt, auf dem anonym angekreuzt werden kann, in welcher Situation sich eine Person befindet. In der Zeit der Abklärungsreise hat MEDU nur wenige obdachlose (rück-)überstellte Dublin-Fälle auf der Strasse angetroffen. Dies könnte nach MEDU damit zusammenhängen, dass diese Personen seltener in der Obdachlosigkeit landen oder dass MEDU diese Personen nicht trifft, weil kein flächendeckendes Angebot besteht. Asylsuchende (im Asylverfahren oder Beschwerdeverfahren) trifft MEDU jedoch zahlreiche.¹²⁶

An dieser Stelle werden nur die Bedingungen in denjenigen Unterkünften dargestellt, die speziell für Asylsuchende vorgesehen sind. Die Bedingungen in den anderen Zentren, welche auch Personen mit Schutzstatus offenstehen (SPRAR und Gemeindeunterkünfte), werden in Kapitel 5.3 besprochen.

Für neu ankommende Bootsflüchtlinge gibt es in Italien die Erstaufnahmezentren CSPA¹²⁷ und CDA¹²⁸. Dublin-Rückkehrende werden jedoch nicht in diesen Zentren untergebracht, weshalb diese Zentren hier nicht weiter berücksichtigt werden.

4.3.1 Regional Hubs oder «Centri governativi di prima accoglienza» (ehemals CARA)

Die ehemals CARA¹²⁹ genannten Einrichtungen sind die italienischen Erstaufnahmezentren. Nach der Italienischen Roadmap sollen die CARA zusammen mit den CDA und CPSA in sog. «Regional Hubs» umgewandelt werden.¹³⁰ Da dieser Transfer noch nicht vollständig vollzogen ist, existieren zum aktuellen Zeitpunkt noch CARA. Zusätzlich sollen weitere Unterbringungsplätze beispielsweise in ehemaligen Militärbaracken geschaffen werden. Dieser Prozess ist jedoch noch im Gange und soll Ende 2016 abgeschlossen sein. Geplant sind 15'550 Plätze bis Ende des Jahres 2016.¹³¹ Bis zu diesem Zeitpunkt soll es in jeder Region einen Hub geben.¹³²

¹²³ ASGI, Interview vom 29. Februar 2016.

¹²⁴ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹²⁵ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹²⁶ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

¹²⁷ *Centro di soccorso e prima accoglienza.*

¹²⁸ *Centro di accoglienza.*

¹²⁹ *Centri di accoglienza per richiedenti asilo.*

¹³⁰ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4 f.

¹³¹ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4 f.

¹³² Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 5.

Diese Zentren sind häufig sehr gross und sehr abgelegen. Die Qualität der einzelnen Zentren variiert stark,¹³³ entsprechend unterschiedlich sind die Integrationsmassnahmen ausgestaltet.¹³⁴ Teilweise handelt es sich um eine Massenunterbringung mit minimaler Betreuung. Diese Zentren sind nicht geeignet für Familien und andere Verletzliche oder Personen mit besonderen Bedürfnissen.

Normalerweise sollte der Aufenthalt in den Hubs der Registrierung und Identifizierung sowie der *verbalizzazione* des Asylgesuchs dienen und zwischen sieben und 30 Tagen dauern. Danach sollte die asylsuchende Person einen Platz im sog. Zweitaufnahmesystem (SPRAR) erhalten.¹³⁵ Die Praxis weicht allerdings von diesen gesetzlichen Vorgaben ab. In den ehemaligen CARA bleiben die Personen teilweise bis zu zwei Jahren.¹³⁶

Wenn eine Person ihren Asylentscheid in einem Hub/*Centro governativo di prima accoglienza* erhält, muss sie das Zentrum verlassen. Es besteht aber dennoch die Möglichkeit, sechs Monate in einem SPRAR-Projekt unterzukommen.¹³⁷

In Rom wurde das ehemalige CARA (Castelnuovo di Porto) zum Zeitpunkt unseres Besuches auch für die Unterbringung von Personen im *Relocation*-Verfahren benutzt. Die Bearbeitung dieser Fälle nimmt in der Regel sehr viel Zeit in Anspruch.¹³⁸ Im März 2016 waren dort 892 Menschen untergebracht, wovon sich 20 Prozent im *Relocation*-Programm befanden.¹³⁹ Dublin-Rückkehrende, die nach Fiumicino überstellt werden, werden nur in seltenen Fällen in Castelnuovo di Porto untergebracht.¹⁴⁰

Eine Ausschreibung für diese Zentren findet alle drei Jahre statt; wobei allfällige Wechsel lediglich das Management, nicht das Gebäude betreffen.¹⁴¹

Es ist möglich, dass in Anwendung der Dublin-III-Verordnung rücküberstellte Asylsuchende in einem *Centro governativo di prima accoglienza* unterkommen.¹⁴²

4.3.2 CAS¹⁴³

Die CAS sind ursprünglich als Notfallzentren während des «Notstandes Nordafrika»¹⁴⁴ entstanden. Nun sind sie Teil des italienischen Aufnahmesystems und in Art. 11 des

¹³³ CIR/ECRE, Asylum Information Database, Country Report: Italy, Dezember 2015, S. 71.

¹³⁴ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

¹³⁵ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 4.

¹³⁶ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in Zusammenarbeit mit UNHCR, Bericht vom September 2015, S. 8.

¹³⁷ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹³⁸ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹³⁹ www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Aspettando-Papa-Francesco-Il-Cara-di-Castelnuovo-di-Porto-b950af80-c1b3-4dc2-b280-004d742922f2.html?refresh_ce aufgerufen am 15. Juni 2016.

¹⁴⁰ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁴¹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁴² UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

¹⁴³ *Centri di accoglienza straordinari*.

¹⁴⁴ «Notstand Nordafrika» bezeichnet das Konzept, mit dem Italien auf die grosse Anzahl (60'000) an Schutzsuchenden im Zuge des Arabischen Frühlings reagiert hat. Der Notstand dauerte bis Ende Februar 2013. Weitere Informationen dazu finden sich im Bericht der SFH zu den Aufnahmebedingungen in Italien von 2013, Kapitel 3.4.

Dekretes 142/2015 institutionalisiert.¹⁴⁵ Die Aufträge für die CAS werden von der jeweiligen Präfektur vergeben.

Der grösste Teil (72 Prozent¹⁴⁶) des Unterbringungssystems besteht aus CAS-Plätzen, jedoch gibt es keine öffentlich verfügbare Liste der Zentren, die Finanzierung und die Aufträge sind nicht transparent. Es fehlt zudem an klaren nationalen Richtlinien.¹⁴⁷ Die CAS werden von verschiedenen Institutionen geführt, unter anderem von Gemeinden, Privatorganisationen oder auch von NGOs. Der Leitung fehlt vielfach die Erfahrung im Asylbereich.¹⁴⁸ Viele dieser Strukturen sind sehr abgelegen, überfüllt und ungeeignet.¹⁴⁹ Zudem wird von sehr niedrigen sanitären Standards berichtet.¹⁵⁰ Aufgrund des enormen Anstieges an Zentren und des stetigen Wechsels durch die regelmässigen Ausschreibungen ist das Personal oft unqualifiziert und/oder überarbeitet.¹⁵¹

Es gibt CAS, die nur für alleinstehende Männer vorgesehen sind, es gibt aber auch CAS für Familien oder alleinstehende Frauen.¹⁵² Es kam auch vor, dass unbegleitete Minderjährige zusammen mit Erwachsenen untergebracht werden.¹⁵³

Die Ausschreibungen für die CAS finden alle sechs Monate statt; durch die daraus folgende finanzielle Unsicherheit wird der Aufbau von guten, nachhaltigen Projekten verhindert. Bei der Ausschreibung bewirbt sich die jeweilige Betreiberorganisation mit einer Unterkunft (im Gegensatz zu Ausschreibungen für die *Centri governativi di prima accoglienza*), das bedeutet, dass sowohl das Management als auch der Ort bei einer neuen Ausschreibung wechseln können.¹⁵⁴

Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Rom überstellt werden und die Questura von Rom für die Bearbeitung ihres Asylgesuchs zuständig ist/wird, werden in den allermeisten Fällen in CAS untergebracht. Die Anzahl der CAS pro Prefettura ist intransparent, keine der Interviewpartner und -partnerinnen konnte definitive Zahlen nennen. Die am Flughafen tätige NGO erhält von der Präfektur eine Liste mit CAS und versucht dann, einen geeigneten Platz für die ankommenden Personen zu finden. Kann kein geeigneter Platz aus der Liste gefunden werden, muss die Präfektur kontaktiert werden, um weitere Adressen zu erhalten.¹⁵⁵

Theoretisch wäre vorgesehen, dass die angekommenen Personen lediglich eine kurze Zeit in einem CAS verbringen, bis eine Unterkunft im SPRAR gefunden werden

¹⁴⁵ ECRE, AIDA, Wrong counts and closing doors, The reception of refugees and asylum seekers in Europe, März 2016, S. 31.

¹⁴⁶ Ministero dell'Interno, Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia: aspetti, procedure, problemi, Bericht vom Oktober 2015, S. 28.

¹⁴⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

¹⁴⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

¹⁴⁹ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 20.

¹⁵⁰ Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 7 ff.

¹⁵¹ Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 26.

¹⁵² GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁵³ Z.B. Fall einer minderjährigen Frau die als einzige Frau mit erwachsenen Männern untergebracht war. Aus: Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 28.

¹⁵⁴ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁵⁵ GUS, Interview vom 2. März 2016.

kann.¹⁵⁶ Da das SPRAR jedoch nicht genügend Plätze zur Verfügung stellen kann, bleiben die meisten Personen während des Asylverfahrens für längere Zeit oder dauerhaft im CAS.¹⁵⁷ Früher gab es eine maximale Aufenthaltszeit für den Aufenthalt im CAS, diese Beschränkung der Aufenthaltsdauer wurde aufgehoben.¹⁵⁸ Der Aufenthalt im CAS ist mindestens so lange möglich, bis der Asylentscheid getroffen wurde. Reicht die betroffene Person eine Beschwerde gegen einen negativen Asylentscheid einlegt, erhält sie denselben Status, wie eine asylsuchende Person und kann ebenfalls im Zentrum bleiben. Es gibt allerdings einige CAS, die die Personen 15 Tage nach dem Asylentscheid verlassen müssen. In diesen Fällen ist eine gewisse Wahrscheinlichkeit gegeben, dass die betroffenen Personen auf der Strasse landen.¹⁵⁹

4.3.3 Exkurs: CIE¹⁶⁰

Bei diesen Zentren handelt es sich um eine Art Ausreisezentren. Nach der italienischen Roadmap werden Personen, die sich irregulär im Land befinden und kein Asylgesuch gestellt haben, in ein CIE verlegt und von dort ausgeschafft.¹⁶¹

Für ausländische Personen ausserhalb des Asylbereichs beträgt die maximale Inhaftierungsdauer 90 Tage. Es ist möglich in einem CIE ein Asylgesuch zu stellen. Asylsuchende können nach Art. 6 des Dekretes 142/2015 hingegen bis zu zwölf Monaten inhaftiert werden, wenn sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und die nationale Sicherheit darstellen oder wenn Fluchtgefahr besteht.

Es gab zum Zeitpunkt der Abklärungsreise weniger CIE-Plätze als in der Vergangenheit. Aktuell existieren sechs solche Zentren: Bari, Brindisi, Caltanissetta, Crotone, Roma und Torino.¹⁶²

4.3.4 Fazit

Die am Flughafen tätigen NGOs können innerhalb des Zuständigkeitsbereichs ihrer Präfektur eine Unterkunft vermitteln, bei Zuständigkeit einer anderen Präfektur lediglich ein Zugticket.

Dublin-Rücküberstellte, die noch im Asylverfahren sind, können sowohl in den *Centri governativi di prima accoglienza* als auch in den CAS untergebracht werden.

War eine Person bereits vor der Weiterreise in einen anderen Staat in einem Zentrum untergebracht und hat dieses ohne Mitteilung verlassen, so verliert die Person den Anspruch auf Zugang zum Aufnahmesystem und muss sich bei der zuständigen Präfektur um eine Wiederaufnahme ins System bemühen.¹⁶³

¹⁵⁶ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁵⁷ GUS, Interview vom 2. März 2016; Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016; Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 21.

¹⁵⁸ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

¹⁵⁹ GUS, Interview vom 2. März 2016.

¹⁶⁰ *Centro di identificazione ed espulsione*; Identifizierungs- und Ausweisungszentrum.

¹⁶¹ Ministero dell'Interno, Roadmap Italiana, 28. September 2015, S. 14 f.

¹⁶² Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato (2016), Rapporto sui centri di identificazione ed espulsione in Italia, Februar 2016, S. 13.

¹⁶³ Dekret 142/2015, Art. 23.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass sowohl die Unterstützung bei der Ankunft sowie die Zuweisung zu einer Unterkunft und sogar die Aushändigung eines Zugtickets für die Reise zur zuständigen Questura relativ willkürlich und zufällig verlaufen. Dieser Eindruck wird auch von Interviewpartnerinnen und -partnern geteilt.¹⁶⁴

5 Aufnahmesituation von Personen mit Schutzstatus in Italien

5.1 Ankunft von rücküberstellten Schutzberechtigten

In Italien gibt es die folgenden drei Schutzstatus: Anerkennung als Flüchtling nach Genfer Flüchtlingskonvention (mit einer fünfjährigen Bewilligung verbunden), subsidiärer Schutz nach EU-Qualifikationsrichtlinie (fünfjährige Bewilligung) sowie humanitärer Schutz nach nationalem Recht (zweijährige Bewilligung).¹⁶⁵ Personen mit humanitärem Schutz werden von anderen europäischen Ländern unter der Dublin-Verordnung nach Italien geschickt.¹⁶⁶ Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz werden nicht nach der Dublin-III-Verordnung überstellt, sondern können lediglich unter Berufung auf bilaterale Rückübernahmeabkommen überstellt werden. In der Praxis gibt es teilweise auch Fälle, in denen die falsche Rechtsgrundlage angewandt wird.

Bei der Ankunft in Italien sind jedoch sämtliche Personen mit Schutzstatus in derselben Situation: Aus italienischer Optik gelten sie als Personen mit gültiger Aufenthaltbewilligung. Als solche können sie nach Italien einreisen und sich selbständig irgendwo im Land hinbegeben. Dies bedeutet aber auch, dass sie am Flughafen – abgesehen von Informationen der NGO am Flughafen (falls sie Zugang zum Büro haben) – keine Unterstützung erhalten, beispielsweise bei der Suche nach einer Unterkunft.

Die an den Flughäfen tätigen NGOs befinden sich in der Nicht-Schengen-Zone der Flughäfen, so dass die aus anderen europäischen Staaten rücküberstellten Schutzberechtigten, die im Regelfall in der Schengen-Zone ankommen, ohne Begleitung durch die Polizei gar nicht zu den NGOs gelangen können.

5.2 Verlängerung des «permesso di soggiorno»

Es gibt oft Fälle von Personen, denen in anderen Dublin-Ländern die Dokumente (z.B. Aufenthaltbewilligung aus Italien, sog. *permesso di soggiorno*) weggenommen werden. Diese müssen dann bei Rückkehr in Italien wieder beantragt werden.¹⁶⁷ Verliert eine Person ihre Aufenthaltbewilligung (*permesso di soggiorno*), muss der Verlust

¹⁶⁴ SSI, Interview vom 31. Mai 2016.

¹⁶⁵ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 12 und S. 16.

¹⁶⁶ Zu beachten ist, dass Personen mit subsidiärem Schutz nicht mehr unter die revidierte Dublin-III-Verordnung fallen, die im Januar 2014 in Kraft tritt. Diese werden ab dann wie heute die anerkannten Flüchtlinge nach bilateralen Rückübernahmeabkommen überstellt.

¹⁶⁷ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

angezeigt werden.¹⁶⁸ Die Aufenthaltsbewilligung für Personen, die als Flüchtlinge anerkannt sind, wird normalerweise automatisch verlängert. Für die Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung aufgrund von subsidiärem Schutz oder aus humanitären Gründen wird ein neues Interview angesetzt, sofern es die italienischen Behörden aufgrund einer veränderten Situation als nötig erachten.¹⁶⁹

Die neue Aufenthaltsbewilligung müsste innerhalb von 60 Tagen erteilt werden, es kann jedoch zu Verzögerungen kommen.¹⁷⁰

Einige Questure verlangen für die Erneuerung der Bewilligung die Angabe der *residenza* (Wohnsitz). In Italien wird unterschieden zwischen dem Begriff der *residenza* (Wohnsitz) und dem *domicilio*, der den aktuellen Aufenthaltsort bezeichnet, aber noch keinen festen Wohnsitz begründet. Obwohl ein Rundschreiben¹⁷¹ des Innenministeriums (*Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione*) an alle Questure verschickt wurde um klarzustellen, dass für die Erneuerung keine *residenza* vorgewiesen werden muss, haben einige Questure (z.B. Rom und Bologna) diese Praxis nicht geändert.¹⁷² Da für die Beantragung einer *residenza* ein *permesso di soggiorno* benötigt wird, ist dieser administrative Prozess oft langwierig und schwierig. Die betroffenen Personen haben teilweise grosse Probleme bei der Erneuerung der Aufenthaltsbewilligung. Centro Astalli berichtet von Personen, die deswegen ihren Job verloren haben. Es ist zwar möglich, die Adresse einer NGO als *residenza* anzugeben, allerdings ist das sehr viel komplizierter und aufwändiger als beim *domicilio*, wo die Angabe der Adresse einer NGO genügt.¹⁷³ Damit die Adresse der NGO als *residenza* verwendet werden kann, muss die NGO für die Person bürgen und regelmässig überprüfen, ob sich die Person noch in der Region befindet.¹⁷⁴ Die beschriebene Praxis gewisser Questure ist einerseits rechtswidrig und hat andererseits dazu beigetragen, dass ein Schwarzmarkt für *residenze* entstanden ist.¹⁷⁵

Nach Information des *Centro operativo per il diritto all'asilo* verlangt die Questura in Rom zur Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung auch Beweise bezüglich der beruflichen und sozialen Integration.¹⁷⁶ Ohne gültige Aufenthaltsbewilligung wird jedoch unter anderem der Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, was wiederum hinderlich ist für die berufliche und soziale Integration.

Unter anderem durch die bereits erwähnten administrativen Hindernisse bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung entsteht ein zum Teil erheblicher zeitlicher und

¹⁶⁸ Interview mit der Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'immigrazione e della polizia delle frontiere, Vincenzo Tammaro, 2. März 2016.

¹⁶⁹ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

¹⁷⁰ Polizia di Stato, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, Interview mit Vincenzo Tammaro vom 2. März 2016.

¹⁷¹ Mit Verweis auf die Richtlinien Linee guida sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale, www.sprar.it/images/QuadernoSC_lineeguida.pdf aufgerufen am 15. Juni 2016.

¹⁷² UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁷³ Caritas Rom, Interview vom 29. Februar 2016.

¹⁷⁴ Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

¹⁷⁵ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 16 und Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 14.

¹⁷⁶ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 15.

finanzieller Aufwand. In Rom dauert die Verlängerung im Durchschnitt acht bis neun Monate, manchmal mehr. Dies ist insbesondere für Personen problematisch, die ihre Bewilligung bei der Questura in Rom verlängern lassen müssen, jedoch nicht in Rom wohnen und beispielsweise im Süden Italiens in der Landwirtschaft arbeiten. Diese haben für die Zeit der Bewilligungsverlängerung keine Unterkunft und leben auf der Strasse.¹⁷⁷ Unter Umständen verlieren sie aufgrund der längeren Abwesenheit, die sich durch die Notwendigkeit der Bewilligungsverlängerung ergibt, ihre Arbeitsstelle. Viele Personen haben nicht genug Geld für die Gebühren¹⁷⁸ der Bewilligungsverlängerung oder für andere amtliche Dokumente.¹⁷⁹

5.3 Unterbringungsmöglichkeiten (auch) für rücküberstellte Schutzberechtigte

In der Folge werden die Unterkünfte im SPRAR sowie diejenigen der Gemeinden Rom und Mailand dargestellt. Diese beiden Arten von Unterkünften stehen nicht nur Schutzberechtigten, sondern auch Asylsuchenden offen (vgl. zu den Unterkünften, die nur für Asylsuchende vorgesehen sind, Kapitel 4.3)

Für Schutzberechtigte in Italien hat sich die Situation nicht verändert. Generell ist es für Schutzberechtigte, die nach Italien zurückgeschickt werden, äusserst schwierig, eine Unterkunft zu finden. Das italienische System geht davon aus, dass eine Person spätestens ab Gewährung des Schutzstatus arbeiten darf, dadurch aber auch selber für sich sorgen muss. Wer wegen fehlender Unterkunft in ein anderes europäisches Land weitergereist ist, landet nach Rücküberstellung wieder in derselben Situation. Schutzberechtigte sind bezüglich der soziale Rechte und dem Zugang zu Sozialleistungen den Italienern und Italienerinnen gleichgestellt, für die das Sozialsystem ebenfalls sehr schwach ausgestaltet ist (vgl. Kapitel 6.1)

Schutzberechtigte verfügen rein rechtlich gesehen also über einen besseren Status, erhalten aber in der Praxis deutlich weniger konkrete, materielle Unterstützung als Asylsuchende.

5.3.1 SPRAR¹⁸⁰

Das SPRAR bildet das Zweitaufnahmesystem in Italien. Es ist ein Netzwerk von Unterkünften, das auf einer Zusammenarbeit zwischen dem Innenministerium, den Gemeinden und verschiedenen NGOs basiert.¹⁸¹ Die SPRAR-Projekte umfassen nicht nur eine Wohnmöglichkeit, sondern auch Integrationsprojekte im Sinne von Sprachkursen

¹⁷⁷ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016; bei der Begleitung von Freiwilligen in Rom hat die Delegation mit mehreren Personen gesprochen, die zwecks Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung nach Rom gekommen sind und auf der Strasse beim Bahnhof Termini übernachteten.

¹⁷⁸ Informationen bzgl. den Gebühren finden sich hier: www.stranieriinitalia.it/l-esperto-risponde/les-perto-risponde/lesperto-risponde/tassa-sui-permessi-di-soggiorno-quanto-costa-e-chi-la-deve-pagare.html aufgerufen am 10. Juli 2016 oder hier www.poliziadistato.it/articolo/217-Come-dove-e-quanto-costa/ aufgerufen am 10. Juli 2016.

¹⁷⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

¹⁸⁰ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati.

¹⁸¹ Siehe hierzu SFH, Italien: Aufnahmebedingungen, Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bericht vom Oktober 2013, S. 22.

sowie Unterstützung bezüglich der Suche einer Stelle auf dem Arbeitsmarkt und weiteren Belangen.¹⁸² Grundsätzlich wäre auch vorgesehen, dass in jedem SPRAR-Projekt eine Person für die Rechtsberatung zur Verfügung steht.¹⁸³ Ob dies in der Praxis überall gewährleistet ist, scheint fraglich.

Zugang zum SPRAR haben Asylsuchende und Schutzberechtigte. 2011/2012 waren 72 Prozent der dort untergebrachten Personen Schutzberechtigte, 28 Prozent waren Asylsuchende.¹⁸⁴ 2014 hingegen sind in den SPRAR-Zentren 39 Prozent Personen mit internationalem Schutz und 61 Prozent Asylsuchende untergebracht. Als Gründe dafür nennt der *Servizio Centrale* des SPRAR die erhöhte Zahl der Ankünfte sowie die langen Verfahren.¹⁸⁵

Die SPRAR-Zentren werden jeweils für drei Jahre ausgeschrieben. Im Unterschied zu den kurzen Ausschreibungsperioden der CAS bringt diese Dauer etwas mehr Stabilität, was sich theoretisch auch positiv auf die Qualität auswirken sollte. Diese Effekte sind aber aktuell aufgrund der stetig steigenden Anzahl von Plätzen und von ankommenden Personen noch nicht sichtbar.

SPRAR untersteht dem Innenministerium und wird von diesem finanziert; wird aber von der ANCI¹⁸⁶ geführt. Der *Servizio Centrale* SPRAR in Rom koordiniert die verschiedenen SPRAR-Projekte und ist auch für das Monitoring zuständig.¹⁸⁷ In der Praxis läuft die Vergabe der Projekte so, dass lokale Behörden dem Innenministerium ein Projekt vorstellen. Dieses wird finanziert und ins System eingegliedert, wenn es den Richtlinien und Vorgaben entspricht. In 90 Prozent der Fälle vergibt die lokale Behörde den Auftrag in einer untergeordneten Ausschreibung an eine NGO. Die Verantwortung bleibt jedoch bei der lokalen Behörde.

Wenn eine Person bereits einmal im SPRAR-System aufgenommen war und dieses wieder verlassen hat, gibt es keine Möglichkeit, wieder aufgenommen zu werden. Von dieser Regel kann nur abgewichen werden, wenn die betroffene Person einen Antrag beim Innenministerium einreicht und neue Verletzlichkeiten vorbringt.¹⁸⁸ (Vgl. bezüglich dem unangemeldeten resp. nicht bewilligten Verlassen des Zentrums die Ausführungen in Kapitel 4.3).

a.) Anzahl Plätze

Im Moment gibt es 22'000 Plätze im SPRAR.¹⁸⁹ Diese Zahl soll nochmals um 10'000 Plätze erhöht werden. Nach Auskunft des *Servizio Centrale* von SPRAR wird jeder Platz im SPRAR von 1,5 Personen pro Jahr besetzt.

Damit hat sich zwar die Anzahl der Plätze signifikant erhöht (Anfang Juni 2013 waren es 4'800 Plätze). Allerdings ist die Zahl weiterhin bei weitem nicht ausreichend vor

¹⁸² SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 55 ff.

¹⁸³ ASGI, Interview mit Loredana Leo vom 29. Februar 2016.

¹⁸⁴ SPRAR, Jahresbericht 2011/2012, S. 19.

¹⁸⁵ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 31.

¹⁸⁶ Associazione Nazionale Comuni Italiani; nationaler Verein der italienischen Gemeinden.

¹⁸⁷ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁸⁸ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁸⁹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

dem Hintergrund, dass Personen aus den ca. 92'000¹⁹⁰ Plätzen der Erstaufnahme theoretisch in einem zweiten Schritt in das SPRAR kommen sollten. Da SPRAR bedeutend weniger Plätze hat als CAS, sind die SPRAR-Zentren normalerweise immer voll¹⁹¹ und nur ein kleiner Teil der Asylsuchenden und Schutzberechtigten erhält einen Platz im SPRAR.

Es ist zu beachten, dass die zusätzlichen Plätze nicht alle neu geschaffen wurden, sondern teilweise lediglich bestehende Plätze neu in das SPRAR aufgenommen wurden. Beispielsweise wurden die Unterbringungsplätze im Morcone-System in Mailand in SPRAR überführt.¹⁹² Die Qualität und der Standard der Unterbringung in den SPRAR-Zentren scheinen unter dem erheblichen Zuwachs an Unterbringungsplätzen in den letzten Jahren etwas gesunken zu sein.

Der grösste Anteil der Unterbringungsplätze in den Zentren ist für alleinstehende Personen bestimmt. In den Zentren für Familien werden keine alleinstehenden Personen untergebracht.¹⁹³

Im Juli 2015 gab es insgesamt 280 Plätze für geistig oder körperlich behinderte Personen im SPRAR.¹⁹⁴ In den SPRAR-Projekten können zudem nur Personen mit psychischen Problemen unterkommen, die keine stationäre Behandlung erfordern, da SPRAR keine Kliniken unterhält.¹⁹⁵

b.) Zugang

Es existieren Formulare für die Eingliederungsanfrage in das SPRAR (*richiesta di inserimento*). Dort müssen alle Personenangaben gemacht werden sowie mittels Bericht die wichtigsten Informationen bezüglich der Situation geschildert werden (zum Beispiel falls eine besondere Verletzlichkeit, gesundheitliche Situation oder Minderjährigkeit vorliegt). SPRAR vergleicht diese Informationen dann mit den Unterbringungsmöglichkeiten ihrer Zentren. Manchmal ist es möglich, relativ schnell einen Platz zu finden. Die Unterbringung ist deutlich schwieriger, wenn die Anzahl an Eingliederungsanfragen hoch ist. Manchmal gibt es keine freien Plätze. Wenn viele Personen ankommen, ist die Situation in der Zweitaufnahme angespannt und es ist schwierig, zeitnah einen Aufnahmeplatz zu erhalten (verschiedene Interviewpartner und -partnerinnen haben die Situation sinnbildlich mit einem Flaschenhals verglichen). Zur Zeit des Besuchs der Delegation im März war dies der Fall.¹⁹⁶

Zur Zeit unseres Besuches wurde SPRAR vom Innenministerium darauf hingewiesen, dass prioritär Personen aus der Erstaufnahme mit einem positiven Asylentscheid in das SPRAR eingegliedert werden sollen, um die Unterbringungsplätze in den CAS für die neu ankommenden Asylsuchenden zur Verfügung stellen zu können.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Nach der Roadmap Italiana des Innenministeriums vom 28. September 2015, S. 4 sind es 12'000 Plätze in den CPSA-, den CDA und den ehemaligen CARA, hinzu kommen nach Auskunft von UNHCR ca. 80'000 Plätze in den CAS.

¹⁹¹ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

¹⁹² Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

¹⁹³ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁴ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2015, ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, SPRAR in Zusammenarbeit mit UNHCR, Bericht vom September 2015, S. 114.

¹⁹⁵ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁶ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁷ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

Das Kriterium für SPRAR bei der Zuteilung vorhandener Unterbringungsplätze ist grundsätzlich die bisherige Wartezeit der betroffenen Personen. Daneben haben verletzte Personen Priorität. SPRAR berichtet von einer Zunahme von Anfragen für Opfer von Menschenhandel und Personen mit psychischen Krankheiten. Für Personen mit psychischen Problemen ist die Wartezeit allerdings trotzdem oft länger als bei Personen ohne besondere Verletzlichkeit, da es nur sehr wenige adäquate Unterbringungsplätze gibt und diese aufgrund der Rehabilitationszeiten meist auch länger besetzt sind.¹⁹⁸

Für Personen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen schickt der *Servizio Centrale* von SPRAR – wenn möglich und vorhanden – den medizinischen Bericht an ein Projekt, damit geprüft werden kann, ob die Einrichtung mit den spezifischen Bedürfnissen kompatibel ist. Diesbezüglich berichtet der *Servizio Centrale* von SPRAR vom Problem, dass medizinische Dokumente manchmal nicht übermittelt würden, weil keine vom Gesuchsteller unterschriebene Entbindung von der ärztlichen Schweigepflicht (*liberatoria*) vorläge.¹⁹⁹

c.) Aufenthaltsdauer

Wenn eine Person einmal im SPRAR aufgenommen ist, kann sie normalerweise bis zum rechtskräftigen Asylentscheid in der SPRAR-Einrichtung bleiben. Nach der Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie²⁰⁰ haben Asylsuchende Anspruch auf eine Unterkunft bis zum Ende des Asylverfahrens inklusive des Beschwerdeverfahrens, wenn keine Einschränkungs- oder Entzugsgründe nach Art. 20 der Richtlinie vorliegen. Da es in Italien mehrere Beschwerdeinstanzen gibt, kann die Behandlung einer Beschwerde je nach Region und je nach Gericht zwischen drei Monaten und drei Jahren dauern.²⁰¹

Nach einem positiven Asylentscheid kann eine Person im Regelfall noch sechs Monate in der SPRAR-Unterkunft bleiben. Dies ist jedoch nicht im Gesetz geregelt sondern in den internen Weisungen von SPRAR.²⁰² In gewissen speziellen Fällen gibt es die Möglichkeit, den Aufenthalt in der SPRAR-Unterkunft nochmals um sechs Monate zu verlängern.²⁰³

Diese Regelung führt zur paradoxen Situation, dass eine Person, die einen negativen Asylentscheid und zwei negative Gerichtsurteile erhalten hat, unter Umständen drei Jahre in einem SPRAR-Zentrum untergebracht bleibt, währenddessen eine Person, deren Gesuch sofort positiv beurteilt wurde, lediglich sechs Monate Zugang zu einem Unterbringungsplatz und weiteren Leistungen von SPRAR hat.²⁰⁴

Die Aufenthaltsdauer ist in der Regel ungenügend, um zu gewährleisten, dass die Personen anschliessend selbständig für sich sorgen können – dies insbesondere angesichts der aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Kapitel 7). Nach Ablauf

¹⁹⁸ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

¹⁹⁹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰⁰ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

²⁰¹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰² UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰³ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

²⁰⁴ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

der Aufenthaltsdauer müssen die betroffenen Personen die SPRAR-Unterkunft verlassen und sind auf sich selber gestellt.

d.) Zugang für Rücküberstellte aus anderen europäischen Ländern

Rücküberstellte haben Zugang zum SPRAR, wenn sie die maximale Aufenthaltsdauer im SPRAR zuvor noch nicht ausgeschöpft haben und ein Platz frei ist. Personen, die das Zentrum zuvor ohne Mitteilung verlassen haben, müssen zuerst wieder in das Unterbringungssystem aufgenommen werden. Dies kann sich je nach Einzelfall und zuständiger Questura als sehr problematisch erweisen (vgl. Kapitel 4.3).

Nach Auskunft von SPRAR haben verschiedene Organisationen und Behörden das Recht, die Eingliederungsanfragen zu stellen. Die asylsuchenden Personen können das Gesuch aber nicht selbst stellen. Für Dublin-Rückkehrende gibt es jedoch ein anderes Verfahren, wobei die Eingliederungsanfrage über die italienische Dublin-Unit oder über die Präфекtur läuft.

2014 waren lediglich rund vier Prozent von den im SPRAR untergebrachten Personen Dublin-Fälle. Von den 848 unter Dublin rücküberstellten Personen, die im SPRAR untergebracht waren, wurden elf Prozent aus der Schweiz nach Italien überstellt.²⁰⁵ Angesichts der Tatsache, dass Dublin-Überstellungen aus der Schweiz einen sehr grossen Teil aller Dublin-Überstellungen nach Italien ausmachen, erstaunt diese tiefe Zahl. Sie lässt darauf schliessen, dass nur ein sehr kleiner Teil der aus der Schweiz nach Italien überstellten Personen im SPRAR untergebracht wird.

e.) Gründe für das Verlassen von SPRAR und Anschlusslösungen

Gemäss Jahresbericht 2014 verliessen lediglich 32 Prozent der SPRAR-Abgänger das System wegen sog. erfolgreicher Integration.²⁰⁶ 2015 waren es 33 Prozent.²⁰⁷ 30 Prozent sind 2014 aus dem SPRAR ausgetreten, da die maximale Unterbringungszeit abgelaufen war, 33 Prozent haben selbst entschieden, die SPRAR-Unterkunft zu verlassen, vier Prozent wurden ausgeschlossen und 0,3 Prozent wählte die freiwillige Rückkehr.²⁰⁸

Laut Cittadini del Mondo bereitet SPRAR die Leute nicht oder nicht genügend auf den Austritt vor. Der *Servizio Centrale* von SPRAR macht auch kein Follow-up, was nach Verlassen des Systems mit den Personen geschieht.²⁰⁹ Die Personen verschwinden dann aus den behördlichen Registrierungssystemen für Asylverfahren und sind in der Regel erst einmal ohne Unterkunft und meist auch ohne Arbeit.

f.) Verletzliche

Seit 2013 gibt es keine SPRAR-Projekte für die Personenkategorie «Verletzliche» mehr. Dies wird damit begründet, dass alle Personen im Asylverfahren verletzlich sind. Es werden nur noch unbegleitete minderjährige Asylsuchende und Personen mit psychischen Störungen oder körperlichen Behinderungen als besondere Kategorien

²⁰⁵ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 42.

²⁰⁶ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 46.

²⁰⁷ Ministero dell'Interno, Tavolo di Coordinamento Nazionale, Piano Accoglienza 2016, S. 24.

²⁰⁸ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 46.

²⁰⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

geführt.²¹⁰ 2014 waren fünf Prozent der untergebrachten Personen unbegleitete minderjährige Asylsuchende, ein Prozent waren Menschen mit psychischen Störungen.²¹¹ Für Personen, die sich in psychologischer Behandlung befinden, übernimmt SPRAR die Kosten für Übersetzung und Mediation.²¹²

Frauen machten 2014 zwölf Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner von SPRAR-Projekten aus.²¹³

g.) SPRAR-Plätze i.S.d. Tarakhel-Urteils: Das Rundschreiben des Innenministeriums

In der Folge des EGMR-Urteils *Tarakhel gegen die Schweiz*²¹⁴ müssen Staaten, die Familien nach Italien²¹⁵ (rück-)überstellen, individuelle Garantien zur Sicherstellung der adäquaten Unterbringung und Wahrung der Familieneinheit einholen.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) urteilte in seinem Grundsatzentscheid²¹⁶ vom 12. März 2015, dass die Garantien eine materielle völkerrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung der Überstellung seien, die auf Beschwerdeebene überprüfbar sein müssten und nicht als blosser Überstellungsmodalität fungierten.

Es ist anzunehmen, dass die Schaffung und Dokumentation von Verfahren, um diese Voraussetzung einzuhalten, für die italienischen Behörden einen enormen administrativen Aufwand bedeuten würde und die individuell zugesicherten Plätze unter Umständen über Monate bis zur Überstellung hätten freigehalten werden müssen. Vermutlich hat das italienische Innenministerium deshalb am 8. Juni 2015 eine generelle Liste mit Plätzen im SPRAR herausgegeben, welche für Familien, die unter der Dublin-Verordnung nach Italien überstellt werden, reserviert seien. Diese Liste wurde an alle Dublin-Units der anderen Dublin-Mitgliedstaaten versendet.

Diese Liste wurde vom Bundesverwaltungsgericht in einem Entscheid²¹⁷ vom Juli 2015 als individuelle Garantie i.S. des EGMR-Urteils gewertet, solange die italienischen Behörden im konkreten Fall durch ihre Antwort erkennbar werden liessen, dass sie sich bewusst sind, dass es sich um eine Familie handelt, die überstellt werden soll, in dem sie Namen und Alter der Personen nannten. Zu einem anderen Schluss gelangte das Gericht in einem Urteil²¹⁸ im Dezember 2015: Da die Liste bereits sechs Monate alt sei entspreche sie aufgrund mangelnder Aktualität nicht mehr den Erfordernissen einer individuellen Garantie.

Im Februar 2016 versendete das italienische Innenministerium eine aktualisierte Liste mit reservierten Plätzen an alle Dublin-Units. Im zweiten Rundschreiben wurde die

²¹⁰ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 16.

²¹¹ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 28.

²¹² Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

²¹³ SPRAR, Jahresbericht 2014, S. 36.

²¹⁴ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

²¹⁵ Je nach Interpretation der Gerichte gilt dies auch im Bezug auf andere Staaten oder andere Konstellationen, siehe z.B. Urteil des BVGer vom 25. August 2015, D-2677/2015: Fall eines psychisch beeinträchtigten Mannes, der nach Slowenien überstellt werden sollte, in diesem Fall hätte das Staatssekretariat für Migration SEM Garantien bzgl. Zugang zur Gesundheitsversorgung und Unterkunft einholen müssen.

²¹⁶ BVGE 2015/4, E. 4.3.

²¹⁷ BVGer-Urteil vom 27. Juli 2015, D-4394/2015, E. 7.2 f.

²¹⁸ BVGer-Urteil vom 9. Dezember 2015, E-6261/2015, E. 4.5.2.

Anzahl Plätze im Vergleich zur ersten Liste im Sommer 2015 um ca. die Hälfte gekürzt und weist jetzt 85 Plätze auf.

GUS erklärte gegenüber der Delegation, es sei im Zeitraum, als sie als die verantwortliche NGO am Flughafen Fiumicino tätig gewesen seien, nie vorgekommen, dass eine Person oder eine Familie direkt vom Flughafen in ein SPRAR-Zentrum verwiesen wurde. Dies sei damit begründet worden, dass das SPRAR beim Innenministerium und nicht bei der Präfektur angesiedelt sei. Wie für alle anderen Personen im CAS-System auch, sei dann der CAS-Manager für den weiteren Transfer in das SPRAR zuständig, wenn dort ein Platz gefunden werden könne.²¹⁹

Da trotz intensiver Versuche (sowohl direkt als auch über Drittkontakte) das *Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione* des Innenministeriums nicht zu einem Treffen bereit war, fehlt in diesem Bericht dessen Sicht, was wir bedauern.

Insgesamt war es der Delegation nicht möglich, transparente und eindeutige Informationen bezüglich der praktischen Umsetzung der Garantien für Familien i.S.d. *Tarakhel*-Urteils zu sammeln. Es drängen sich für Staaten, welche Familien oder andere vulnerable Personen nach Italien überstellen, weitere und individuellere Abklärungen bezüglich der Garantien auf, um eine Verletzung von Art. 3 EMRK durch eine Überstellung zu verhindern.

h.) Fazit

Das SPRAR bietet eine gute Unterstützung für jene, die dort einen Platz erhalten. Allerdings kann die Qualität aufgrund des erheblichen Anstiegs der Anzahl Plätze nicht mehr gleich hoch gehalten werden wie zu Zeiten, als noch weniger Plätze zur Verfügung standen. Trotz der zahlreichen zusätzlichen Plätze gibt es angesichts des Bedarfs immer noch bei weitem nicht genügend Plätze. Eine Zuteilung scheint zufällig zu erfolgen und in gewisser Weise «Glückssache» zu sein. Die SPRAR-Plätze sind immer befristet. Die Aufenthaltsdauer reicht kaum je aus, um danach nachhaltig selbstständig und damit erfolgreich integriert zu sein.

Die Situation gestaltete sich nach Angabe von SPRAR bereits im März schwierig, da zahlreiche Personen auf eine Aufnahme in das SPRAR warteten. Für Zeiten mit höheren Ankunftsahlen über das Mittelmeer ist deshalb mit grösseren Schwierigkeiten bei der Unterbringung im SPRAR zu rechnen. Dublin-Rückkehrende machen mit vier Prozent am Gesamtanteil der vergebenen Plätze nur einen sehr kleinen Teil der im SPRAR untergebrachten Personen aus.

5.3.2 Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Rom

Vorbemerkung: Trotz intensiven Bemühungen und mehrmaligem Nachfragen erklärte sich die Gemeinde Rom (*Ufficio Immigrazione*) nicht bereit, die Delegation zu treffen. Auf die ebenfalls mehrmalige Nachfrage nach schriftlichen Informationen erhielten wir bedauerlicherweise keine Antwort. Dementsprechend fehlen umfassende Angaben bezüglich Anzahl Plätze, Wartedauer etc. auf Gemeindeebene.

²¹⁹ GUS, Interview vom 2. März 2016.

Die Gemeinde Rom betreibt noch immer einen Informationsschalter in der Via Assisi, wo die Anmeldung für einen Gemeindeplatz möglich ist.²²⁰ Aufgrund der fehlenden Informationen bezüglich der Art der Plätze seitens der Gemeinde Rom kann nicht beurteilt werden, ob diese Plätze über das staatliche Unterbringungssystem sowie die städtischen Notschlafstellen für alle obdachlosen Personen hinausgehen.

Kirchliche und andere NGOs bieten zusätzlich zu den Zentren, die sie im Auftrag der Gemeinden führen (teilweise im Rahmen des SPRAR oder CAS), einige wenige Plätze in Notschlafstellen an.

Ein freiwilliger Helfer in Rom hat der Delegation eine selbst zusammengestellte Übersicht mit Orten für Essensausgabe, Schlaf- und Waschgelegenheiten sowie Anlaufstellen für medizinische Unterstützung abgegeben. Auf dieser Liste wird auf die Telefonnummer der sozialen Anlaufstelle der Gemeinde Rom *Sala Operativa Sociale - S.O.S.*²²¹ verwiesen, welche sich seit 2002 mit sozialen Notfällen beschäftigt. Auf dieser Homepage werden sieben Zentren für obdachlose Frauen und Männer und fünf Einrichtungen für Frauen mit Kindern aufgeführt.²²² Ebenfalls auf der Homepage²²³ der Gemeinde von Rom werden für Roma Capitale verschiedene Notschlafplätze angegeben. Diese Plätze sind jedoch nur in der Nacht, meist erst ab dem späten Abend,²²⁴ geöffnet und müssen am Morgen früh wieder verlassen werden. Diese Notschlafstellen stehen auch einheimischen Obdachlosen offen; es sind keine spezifisch für Personen aus dem Asyl- oder Migrationsbereich reservierte Plätze.

5.3.3 Gemeinde-Unterkünfte und Notschlafstellen in Mailand

Bis Ende 2014 bildete das Morcone-System²²⁵ die Erstaufnahme in Mailand. Das Morcone-System wurde im Verlauf des Jahres 2015 in das SPRAR transferiert.²²⁶

Die Gemeinde Mailand betreibt einen Informationsschalter in der Via Scaldasole (früher in der Via Barabino). Dort können sich Asylsuchende und Schutzberechtigte melden und erhalten soziale und rechtliche Beratung.²²⁷ Dieser Schalter steht auch Dublin-Rückkehrenden offen. Unter anderem versuchen die Beratenden, Unterkunftsplätze im SPRAR und in Strukturen für vulnerable Personen zu vermitteln.²²⁸

2015 wurden 2'803 Beratungen am Schalter durchgeführt. 765 Personen wurden vertieft beraten. Davon waren 18 Prozent Personen mit subsidiärem Schutz, 17 Prozent anerkannte Flüchtlinge, 18 Prozent Personen mit humanitärem Schutz und 43 Prozent

²²⁰ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW477135 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²¹ www.comune.roma.it/pcr/it/newsview.page?contentId=NEW116819 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²² www.comune.roma.it/pcr/it/emergenza_soc_e_acc.page aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²³ www.comune.roma.it/pcr/it/xiii_acc_notturna.page aufgerufen am 13. Juni 2016.

²²⁴ Nach Auskunft eines Freiwilligen vom Roten Kreuz gegen 22 oder 23 Uhr.

²²⁵ Am Ursprung des sog. Morcone-Projekts, stand ein Abkommen, dass die Grossstädte Mailand, Rom, Turin und Florenz 2007 mit dem Innenministerium schlossen, wonach der Staat für sieben Jahre einen Teil der Zentren finanziert hat, um dem erhöhten Bedarf an Unterbringungsplätzen in den Grossstädten Rechnung zu tragen.

²²⁶ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²²⁷ E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²²⁸ Homepage der Gemeinde Mailand, www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/sociale/servizi_interventi_sociali/adulti_immigrati/servizi_immigrazione, aufgerufen am 7. Juni 2016.

Personen im Asylverfahren; die restlichen neun Prozent der Personen kamen nicht aus dem Asylbereich.²²⁹

In der Gemeinde Mailand gibt es 360 SPRAR-Plätze, davon 70 für Frauen und Familien, acht für Personen mit schweren psychischen Problemen, 20 Plätze für ein Resettlement-Projekt und die anderen Plätze sind für allein reisende Männer vorgesehen. Im Sommer 2016 sollen 62 zusätzliche SPRAR-Plätze entstehen.²³⁰ Es bestehen auf Gemeindeebene keine grossen Unterbringungskapazitäten, die über das nationale Unterbringungssystem hinausgehen.

Zudem gibt es in der Gemeinde Mailand noch weitere Unterkünfte, die ursprünglich für kürzere Aufenthalte von Personen auf der Durchreise gedacht waren, in denen aber in der Zwischenzeit auch Asylsuchende, die keine andere Unterkunft erhalten haben, für längere Zeit unterbracht werden. Im März 2016 waren dies folgende Unterkünfte: Casa Suraya, Via Aldini, Via Mambretti, Via Corelli, Via Pedroni und Via Pollini.²³¹ Die Unterkunft an der Via Aldini sollte im Juni 2016 gemäss unseren Informationen geschlossen werden.²³² Das **Casa Suraya** ist eine Not-Unterkunft für Flüchtlingsfamilien mit 150 Betten, welche materielle Unterstützung (Körperpflege, Kleidung, etc.) und bei längeren Aufenthalten auch Unterstützung auf dem Weg zur Autonomie bietet.²³³ Die Unterkunft wird von Farsi Prossimo geleitet und von diversen Freiwilligen unterstützt. Die Personen werden entweder von der Gemeinde Mailand oder von der Präfektur an diese Unterkunft verwiesen.

Farsi Prossimo und andere NGOs führen mehrere kleinere Zentren und Wohnungen, zu denen auch ausländische Personen Zugang haben.²³⁴ Darunter befinden sich z.B. Zentren für Familien, spezielle Zentren für Frauen und für Opfer von Menschenhandel. Diese Zentren sehen sich mit einem grossen Bedarf konfrontiert, da viel mehr Personen die Aufnahmezentren verlassen und eine Anschlusslösung brauchen, als Unterbringungsplätze angeboten werden.

In Mailand gibt es zudem seit 2013 einen sog. **HUB** in der Nähe des Hauptbahnhofs (zur Zeit der Abklärungsreise in der Galleria Mortirolo, seit Mai 2016 in der Via Sammartini 120), welcher jedoch nicht mit den Hubs zu verwechseln ist, zu denen die ehemaligen CARA umgewandelt werden. Der HUB wird als Anlaufstelle von Freiwilligen des Projektes ARCA betrieben.²³⁵ Der HUB verfügt zwar über Notschlafplätze, ist aber nicht als Unterbringung gedacht. Es wird Essen ausgegeben, medizinische Erstversorgung geleistet²³⁶ und Freiwillige geben Informationen und versuchen wo nötig, eine Unterkunft zu organisieren. Kann keine Unterkunft gefunden werden, gibt es auch die Möglichkeit, ein paar Nächte im HUB zu verbringen. Die Delegation traf dort einen

²²⁹ Comune di Milano, Rapporto statistico sui Rifugiati e i Richiedenti, Asilo a Milano: analisi delle fonti e dei dati, Sesto Rapporto (dati 2015), S. 6 ff.

²³⁰ E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²³¹ Gemeinde Mailand, Interview vom 3. März 2016. Seitdem sind einige neue Unterkünfte geöffnet worden; E-Mail Auskunft von Antonella Colombo, Gemeinde Mailand, vom 16. Juni 2016.

²³² http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/05/07/news/il_comune_chiude_il_centro_al-dini_si_muovano_gli_altri_-139242915/?refresh_ce aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³³ www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento/area-stranieri-centri-di-accoglienza/la-casa-di-suraya-2 aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁴ Ein aktueller Überblick findet sich hier: www.farsiprossimo.it/aree-di-intervento aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁵ Fondazione Progetto Arca, www.progettoarca.org aufgerufen am 13. Juni 2016.

²³⁶ www.ilgiorno.it/milano/hub-emergenza-profughi-1.2128223 aufgerufen am 16. Juni 2016

jungen Mann, der unter Dublin aus der Schweiz nach Malpensa (Präfektur Varese) überstellt wurde. Die NGO am Flughafen teilte ihm mit, dass sie keine Unterkunft für ihn finden könne und gab ihm einen Post-it-Zettel vom HUB in Mailand (Präfektur Mailand). Der junge Mann konnte dann für eine Nacht im HUB übernachten, danach in einem anderen provisorischen Zentrum. Es muss allerdings erwähnt werden, dass dem Mann lediglich ausnahmsweise geholfen werden konnte, da eine Person des HUB die in Englisch verfasste Zusammenfassung des Psychiatrie-Berichtes aus der Schweiz gelesen hatte. Die Freiwilligen des Projektes ARCA haben für ihn einen Platz im SPRAR organisieren können, wo er jetzt untergebracht ist.²³⁷ Nach Angabe einer freiwillig tätigen Ärztin des Projektes kommen täglich Personen in den HUB, die aus anderen europäischen Ländern zurück nach Italien überstellt wurden.

Aufgrund der starken Fragmentierung des Systems und fehlender Koordination zwischen den einzelnen Akteuren ist es unmöglich, einen Überblick über die gesamte Anzahl an Angeboten und Plätzen von NGOs und kirchlichen Institutionen zu erhalten. Jedenfalls sind die Kapazitäten sehr beschränkt. Nach Auskunft von Farsi Prossimo reichen die Angebote und Plätze nicht aus.²³⁸

Im Einzelfall handelt es sich oft nur um einen notfallmässigen Schlafplatz für eine kurze Zeit, oftmals lediglich für eine Nacht. Dies ist weit entfernt von einer nachhaltigen Lösung. Unter diesen Bedingungen ist es in aller Regel unmöglich, im Aufnahme-land Italien Fuss zu fassen und selbständig zu werden.

5.3.4 Besetzte Häuser und Slums

Aufgrund mangelnder Kapazitäten im offiziellen Aufnahmesystem leben in verschiedenen Städten Italiens Asylsuchende und Schutzberechtigte in besetzten Häusern oder Hüttensiedlungen, meistens unter unakzeptablen Bedingungen.²³⁹

72 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner der informellen Unterkünfte haben einen Schutzstatus in Italien (22 Prozent Flüchtlingsstatus, 27 Prozent subsidiären Schutz und 23 Prozent einen humanitären Status,) und sechs Prozent befinden sich im Asylverfahren.²⁴⁰ Die Bewohnerinnen und Bewohner haben unterschiedliche Unterbringungsstationen hinter sich: 61 Prozent waren über einen Monat in einem staatlichen Zentrum untergebracht, 15 Prozent in zwei staatlichen Zentren, 23 Prozent hatten keinen Zugang zum Aufnahmesystem.²⁴¹ 73 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner sind nicht erwerbstätig, die Arbeitssituation derer, die eine Arbeit gefunden haben, ist teilweise prekär (vgl. zur aktuellen Arbeitsmarktsituation in Italien auch Kapitel 7).²⁴²

In Rom leben schätzungsweise zwischen 2'250 und 2'880 Frauen, Männer und Kinder in Slums und besetzten Häusern.²⁴³ In Mailand werden Hausbesetzungen – anders als

²³⁷ Dublin-Rückkehrer (Überstellung aus der Schweiz), Treffen im HUB Galleria Mortirolo in Mailand, 3. März 2016.

²³⁸ Farsi Prossimo, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

²³⁹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁴⁰ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 12.

²⁴¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

²⁴² Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

²⁴³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 7.

in Rom – deutlich weniger toleriert, entsprechend ist ihre Dauer beschränkt und die Orte bleiben verborgen. Es ist anzunehmen, dass sie oft wechseln.

a.) *Selam Palace in Rom*

Die Delegation besuchte auf ihrer Abklärungsreise zusammen mit der NGO Cittadini del Mondo den Selam Palace in Rom.²⁴⁴ Diese NGO besucht den Palace regelmässig und bietet Beratung und medizinische Unterstützung an. Das Gebäude ist bereits seit zehn Jahren besetzt. In dem ehemaligen Universitätsgebäude lebten zur Zeit des Besuchs der Delegation ungefähr 1'000-1'200 Personen²⁴⁵, die ursprünglich vom Horn von Afrika (Somalia, Eritrea, Äthiopien, Sudan) kommen. Die meisten Personen im Selam Palace stammen aus Eritrea.²⁴⁶ Der Selam Palace bildet ein in sich abgeschlossenes System, das autonom verwaltet wird. Sämtliche wichtigen Entscheidungen werden von einem Komitee gefällt, das paritätisch aus Bewohnern der verschiedenen Herkunftsländer zusammengesetzt ist. Die Zimmer werden zu einem monatlichen Betrag vermietet. Das Geld wird dann beispielsweise für Strom und Wasser verwendet.²⁴⁷

Eine Zeit lang war es möglich, eine *residenza* (Wohnsitz) im Selam Palace zu haben. Die Situation hat sich jedoch mit dem *Decreto Lupi*²⁴⁸ für die Asylsuchenden verschlechtert, da das Dekret die Bewilligung einer *residenza* in einer besetzten Einrichtung verbietet.²⁴⁹ Dies bedeutet für Personen in besetzten Einrichtungen eine hohe Hürde, deren Überwindung mit viel Aufwand bei der Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung verbunden ist. Dies gilt ebenfalls für das Beantragen einer Gesundheitskarte sowie für alle Leistungen, für die eine *residenza* verlangt wird. Oft werden sog. *residenze fittizie* (fiktiv) gekauft oder von NGOs abgegeben.²⁵⁰ Es gibt einige NGOs (z.B. Centro Astalli), die ihre Adresse als fiktive *residenza* zur Verfügung stellen dürfen, allerdings bürgt die NGO dann auch für die Person und dafür, dass sie sich noch in Italien aufhält.²⁵¹ Die NGOs und entsprechend die Adressen befinden sich jedoch meistens im Municipio 1 (Stadtzentrum), was zahlreiche weitere Probleme mit sich bringt (vgl. Kapitel 8.1).

Viele Bewohnerinnen und Bewohner haben einen Schutzstatus in Italien, aber auch Dublin-Rückkehrende leben im Selam Palace. 2014 hatten 57 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner subsidiären Schutz, 25 Prozent Flüchtlingsstatus, 8 Prozent andere Bewilligungen, 5 Prozent hielten sich irregulär in Italien auf und 5 Prozent hatten einen humanitären Schutzstatus.²⁵² 76 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner waren seit mehr als fünf Jahren in Italien. Dies zeigt die mangelnde Perspektive auf Verbesserung der Situation und für eine erfolgreiche Integration deutlich auf. Die Mehrheit der Bewohnerinnen und Bewohner sind Männer, es leben aber auch allein-stehende und alleinerziehende Frauen und Familien mit Kindern und Säuglingen dort.

²⁴⁴ Besuch im Selam Palace, 3. März 2016.

²⁴⁵ Im Sommer 2015 hat die Anzahl der im Selam Palace untergebrachten Personen vorübergehend enorm zugenommen, da viele Personen im Transit für ein paar Tage dort untergekommen sind. Für den Sommer 2016 ist eine ähnliche Entwicklung zu erwarten.

²⁴⁶ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁴⁷ Gespräch mit Personen, die im Selam Palace wohnen, 3. März 2016.

²⁴⁸ Dekret 47/2014, Art. 5.

²⁴⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵¹ Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

²⁵² Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 21.

Viele Männer versuchen, ihre Frauen an einem anderen Ort unterzubringen, da der Selam Palace kein guter Ort ist, um Kinder gross zu ziehen.²⁵³

Im Juni 2014 waren 65 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner arbeitslos.²⁵⁴ Es gibt zahlreiche Beispiele von Personen, die umgezogen sind, dann aber wieder zurück mussten, weil sie über keine ausreichenden finanziellen Mittel für eine längerfristige Wohnungsmiete verfügten.²⁵⁵ 35 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner lebten 2014 seit mehr als fünf Jahren im Selam Palace, 33 Prozent seit mehr als einem Jahr.²⁵⁶ Diese Zahlen zeigen unter anderem auch, dass es für die Bewohnerinnen und Bewohner des Selam Palace sehr schwierig ist, eine andere Wohnmöglichkeit zu finden.

Ein grosses Problem ist das Fehlen von Trinkwasser im Gebäude. Die Bewohnerinnen und Bewohner sind deshalb gezwungen, Mineralwasser zu kaufen. Dieses ist teuer, unpraktisch und unökologisch. Da sich das Gebäude etwas ausserhalb der Stadt befindet, ist es für die Bewohnerinnen und Bewohner mit einem erheblichen Aufwand verbunden, in einer karitativen Mensa im Zentrum zu essen. Sie können diese Möglichkeit aufgrund der grossen Distanzen in Rom maximal einmal pro Tag nutzen. Die schlechte Ernährung aufgrund der fehlenden Mittel und der ungenügenden Kenntnis der in Italien verfügbaren Nahrungsmittel führt laut Cittadini del Mondo oft zu Gesundheitsproblemen. Cittadini del Mondo organisiert deshalb neben Präventionskursen auch Kurse mit einem Ernährungsexperten. Häufig haben die Personen auch Knochen- und Muskelprobleme sowie Erkrankungen der Atmungsorgane.²⁵⁷

Die Perspektivenlosigkeit wird oftmals mit Alkohol kompensiert, was auch Personen passiert, die vorher nie getrunken haben.²⁵⁸ Psychische Probleme verschlechtern sich tendenziell durch die prekären Bedingungen.²⁵⁹

Die Situation von **psychisch beeinträchtigten Personen** ist auch bzw. gerade in besetzten Häusern wie dem Selam Palace äusserst schwierig: Beim Besuch der Delegation 2013 befand sich vor dem Eingang unter einem Vordach des Gebäudes die Schlafstelle eines psychisch beeinträchtigten Mannes. Er durfte nicht im Gebäude selber übernachten, weil er dort angeblich Probleme verursachen würde. Andere Bewohnerinnen und Bewohner brachten ihm jeweils das Essen nach draussen. Das Beispiel führt drastisch vor Augen, dass psychisch beeinträchtigte Personen nicht einmal Aufnahme in besetzten Häusern finden, weil sie als nicht tragbar erachtet werden und sozial nicht akzeptiert sind.²⁶⁰ Die Situation ist ähnlich wie bei den staatlichen Zentren CARA und SPRAR sowie den Gemeindezentren, die alle nur sehr wenige bis gar keine geeigneten Plätze für psychisch beeinträchtigte Personen haben. An dieser Situation hat sich nichts verändert (vgl. dazu auch Kapitel 8.2).

²⁵³ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁴ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 26.

²⁵⁵ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁶ Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 21.

²⁵⁷ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁸ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁵⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶⁰ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

b.) Weitere besetzte Häuser und Slums in Rom

Via Curtatone (Piazza Indipendenza): Dort leben ca. 600 bis 900 Personen, die meisten davon Flüchtlinge. Es leben auch Frauen und Kinder dort.²⁶¹ Viele waren vorher im Selam Palace untergebracht.²⁶²

Via Collatina: In diesem besetzten Gebäude leben ca. 600 bis 700 Personen, die meisten davon Flüchtlinge, es leben auch Frauen und Kinder dort.²⁶³ Die Bewohner kommen zu ca. 70 Prozent aus Eritrea und 30 Prozent aus Äthiopien.²⁶⁴

Via Tiburtina: Dort leben ca. 50 bis 80 Flüchtlinge, Männer, Frauen und Kinder.²⁶⁵

Die Hütten bei der Metrostation **Ponte Mammolo** mit teilweise bis zu 400 Bewohnerinnen und Bewohnern wurden im Mai 2015 zwangsgeräumt. Ca. 200 Personen sind dann ins **Zentrum Baobab** übersiedelt. Bis zu seiner Zwangsräumung im November 2015 wurden dort insgesamt 35'000 Personen auf der Durchreise (sog. *transitanti*) unterstützt und vorläufig untergebracht. Médecins sans Frontières (MSF) hat von Juli bis Oktober 2015 psychologische Unterstützung angeboten. Nach der Zwangsräumung im November 2015 drückte MSF öffentlich seine Besorgnis über den Mangel an Alternativen aus.²⁶⁶ Eine der wenigen Alternativen ist ein von der Delegation besuchtes Zentrum mit 60 Plätzen, welches vom Roten Kreuz betreut wird. Trotz Schliessung des Zentrums Baobab scheint es noch immer eine bekannte Adresse für schutzsuchende Personen zu sein. Die Delegation traf vor dem ehemaligen Zentrum eine Gruppe von 20 Personen, die zwei Tage zuvor über das Mittelmeer nach Italien gelangt war und gehofft hatte, im Baobab Zentrum eine Unterbringung zu finden.

Freiwillige Helfende sowie Migrantinnen und Migranten berichteten der Delegation über die höchst desolate Unterbringungssituation im Sommer 2015, als unterirdische Parkhäuser ohne Duschen und Toiletten von Personen als Unterbringung benutzt wurden, was sehr schlimme Auswirkungen auf ihre Gesundheitssituation hatte.

c.) Fazit

Vor allem in Rom lebt eine grosse Zahl von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in besetzten Häusern und Slums. Die meisten haben keine Arbeit und wenig Hoffnung, eine solche zu finden. Der Alltag ist daher von der Deckung der Elementarbedürfnisse bestimmt. Unter diesen Umständen ist es beinahe unmöglich, einem Sprachkurs oder anderen von NGOs organisierten Aktivitäten zu folgen. Die Lebensbedingungen in den besetzten Häusern sind nicht kindgerecht und stellen eine Gefährdung für die Entwicklung von Kindern dar. Das Gewaltpotenzial auch in den anderen besetzten Gebäuden ist nicht nur für Frauen und Kinder, sondern auch für Männer gefährlich und oft unberechenbar. Die in diesen Notschlafstellen untergebrachten Personen haben in aller Regel keine Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation.

²⁶¹ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶² Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶⁴ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁶⁵ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 31.

²⁶⁶ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 10.

Zusätzlich darf nach dem *Decreto Lupi* keine *residenza* in besetzten Einrichtungen bewilligt werden. Das bringt weitere Hürden mit sich, etwa beim Beantragen einer Gesundheitskarte, beim Verlängern des Aufenthaltstitels, beim Zugang zum Kindergarten sowie bei allen Erledigungen, für die eine *residenza* verlangt wird.

5.3.5 Obdachlosigkeit

In Rom sind zahlreiche Asylsuchende und Schutzberechtigte obdachlos. Nachts sind an verschiedenen Orten obdachlose Personen anzutreffen. Oft schlafen sie sichtbar an Strassenecken, am Bahnhof Termini, auf Trottoirs, in Parks oder auf vorübergehend stillgelegten Baustellen. Freiwillige der NGOs Sant'Egidio und MEDU besuchen einmal resp. mehrmals pro Woche die Obdachlosen, Sant'Egidio verteilt Essen und MEDU bietet medizinische Beratung und Behandlung an. Die Delegation begleitete Sant'Egidio und MEDU dabei.²⁶⁷

Auch in Mailand gibt es obdachlose Flüchtlinge, diese sind dort allerdings weniger sichtbar. Es gibt insbesondere im Winter Obdachlosenheime für die Übernachtung. Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise befanden sich dort nach Auskunft von Caritas kaum Personen im Asylverfahren, jedoch viele Personen mit einem Status in Italien.²⁶⁸ Naga berichtet von zahlreichen Personen, die nach der Gewährung eines Schutzstatus das CAS verlassen müssen und auf der Strasse leben, bis ein Platz im SPRAR frei wird, was Monate dauern kann. Dieses Problem ist laut Naga zunehmend.²⁶⁹

Viele Personen, die das Zentrum Naga Har besuchen und obdachlos sind, wissen nicht, wo sie ihr Gepäck lassen können. Naga bewahrt manchmal solche Gepäckstücke auf, da es in Mailand keine Möglichkeit gibt, diese zu deponieren.²⁷⁰

Die Gemeinde Mailand bestätigt, dass es Fälle gibt, bei denen sie die Personen am Informationsschalter abweisen mussten, weil sie für sie keinen Platz finden konnten. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Personen auf der Strasse leben und obdachlos sind.²⁷¹

Wer keinen Platz in einer Unterkunft gefunden hat bzw. keinen zugewiesen erhielt, bekommt auch kein Essen von staatlicher Seite. Allerdings gibt es religiöse Gemeinschaften, NGOs und Suppenküchen, welche Essen verteilen.²⁷² Wie bereits in Bezug auf die Personen in den besetzten Häusern sowie im SFH-Bericht von 2013²⁷³ beschrieben, verbringen die Flüchtlinge nach wie vor die meiste Zeit ihres Alltags damit, ihre Mindestbedürfnisse zu decken: Anstehen bei Suppenküchen für Mahlzeiten, Finden einer Dusch- und Waschmöglichkeit und eines Schlafplatzes. Unter diesen Umständen ist nicht ersichtlich, wie an einem Sprachkurs oder an anderen integrationsfördernden Massnahmen teilgenommen werden könnte, wenn sie denn überhaupt angeboten werden. Cittadini del Mondo berichtet, dass es für die Bewohnerinnen und

²⁶⁷ Begleitung von Freiwilligen von Sant'Egidio bei Essensverteilung an Obdachlose, 1. März 2016.

²⁶⁸ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁶⁹ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

²⁷⁰ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

²⁷¹ Gemeinde Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁷² UNHCR, E-Mail-Auskunft vom 14. Juni 2016.

²⁷³ SFH, Italien: Aufnahmebedingungen, Aktuelle Situation von Asylsuchenden und Schutzberechtigten, insbesondere Dublin-Rückkehrenden, Bericht vom Oktober 2013.

Bewohner des Selam Palace schwierig ist, die Suppenküchen aufzusuchen, da sich diese im Zentrum von Rom befinden und der Selam Palace ausserhalb.

5.3.6 Fazit

Das italienische System geht davon aus, dass Personen mit Schutzstatus selber für sich sorgen können und müssen. Dementsprechend gibt es nur wenige Aufnahmeplätze für schutzberechtigte Personen, und diese sind in aller Regel zeitlich begrenzt. Vor allem wenn eine Person die maximale Aufenthaltsdauer in einem Zentrum bereits ausgeschöpft hat (maximal sechs Monate ab Anerkennung des Schutzstatus), sind die Chancen klein, eine Unterkunft zu finden. Vom so generierten hohen Risiko der Obdachlosigkeit sind auch Frauen, allein erziehende Mütter, Familien sowie physisch und psychisch beeinträchtigte Personen betroffen.

Die Lebensbedingungen der Asylsuchenden und Flüchtlinge in den besetzten Häusern, Slums und auf der Strasse sind menschenunwürdig. Sie leben am Rande der Gesellschaft ohne jegliche Perspektive auf eine Verbesserung ihrer Situation. Ihr Alltag ist oft durch die Deckung der Elementarbedürfnisse wie Suche nach Nahrung und einem Schlafplatz bestimmt.

6 Sozialhilfe

6.1 Italienisches System

Wie bereits erwähnt, sieht das italienische Asylsystem für Asylsuchende bis zu einer letztinstanzlichen Entscheidung über das Asylgesuch Unterstützung vor. Kurz nach Erhalt eines Schutzstatus, sind die schutzberechtigten Personen jedoch auf sich alleine gestellt; es wird erwartet, dass sie für sich selber sorgen können.

Schutzberechtigte sind den Einheimischen in Bezug auf soziale Rechte, also auch im Hinblick auf den Zugang zu Sozialleistungen formal gleichgestellt. Das Sozialsystem in Italien hat sich seit der letzten Abklärungsreise der SFH 2013 nicht verändert und ist nach wie vor – auch für italienische Staatsangehörige – sehr schwach ausgestaltet, so dass der Bedarf nicht gedeckt werden kann. Anders als im schweizerischen System gibt es keine regelmässigen monatlichen Sozialhilfeleistungen, die das Existenzminimum sichern. Das italienische System stützt sich stark auf die Unterstützung durch die Familie ab. Während Italienerinnen und Italiener bei Bedürftigkeit zumeist auf die Unterstützung ihrer Angehörigen zählen können und das System quasi auf der Prämisse beruht, dass die Familie in solchen Fällen einen Beitrag leistet, fehlt geflüchteten Personen zumeist ein tragfähiges familiäres Netz. Daher sind sie faktisch schlechter gestellt als Einheimische. Dies betonte auch der Menschenrechtskommissar des Europarates in einem älteren (aber aufgrund der unveränderten Situation des italienischen Sozialsystems nach wie vor aktuellen) Bericht zu Italien.²⁷⁴

²⁷⁴ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, RZ 155.

6.2 Finanzielle Beiträge

Laut des AIDA-Berichts vom Dezember 2015 zu Italien erhalten asylsuchende Personen in den – damals noch CARA genannten – *Centri governativi di prima accoglienza* ca. 2.50 Euro pro Tag, entweder in Form von Geld oder von Materialien (beispielsweise Zigaretten oder Bustickets). In SPRAR-Zentren erhalten die dort untergebrachten Personen ebenfalls eine Art Taschengeld, welches je nach Projekt zwischen 1.50 und 2.50 Euro pro Tag variiert. Über die CAS sind diesbezüglich keine Informationen vorhanden.²⁷⁵ Personen, die nicht in einem Zentrum untergebracht sind, erhalten auch keine finanziellen Beiträge.

Bezüglich der Sozialhilfebeiträge sind schutzberechtigte Personen in Italien den Einheimischen gleichgestellt.²⁷⁶ Sozialhilfe als solches gibt es nicht. Allerdings gibt es für eine gewisse Zeit einen Beitrag, wenn eine Person ihre (legale) Arbeit verloren hat (Arbeitslosengeld).²⁷⁷ Ebenfalls ist es möglich, sich für einen finanziellen Beitrag zu bewerben, wenn eine Person kein oder ein sehr geringes Einkommen hat, die Summe variiert, in Rom sind es (bis zu) 500 Euro im Jahr.²⁷⁸ In der Gemeinde Mailand kann theoretisch Sozialhilfe beantragt werden, die aus einem Geldbeitrag von 250 Euro pro Monat besteht und für sechs Monate ausbezahlt wird. Die Gewährung ist aber nicht garantiert und hängt von der Anzahl Anfragen und dem verfügbaren Budget ab.²⁷⁹

6.3 Sozialwohnungen

Die Gemeinden verfügen über Sozialwohnungen, für die sich bedürftige Personen und entsprechend auch schutzberechtigte Personen bewerben können. Allerdings setzt die Anmeldung eine mindestens fünfjährige Aufenthaltszeit in Italien voraus.²⁸⁰ Es gibt nur wenige Sozialwohnungen und die Wartelisten sind sehr lang. Die Wartezeit beträgt sowohl für Einheimische als auch für Ausländerinnen und Ausländer mehrere Jahre.²⁸¹ Allein in Mailand gibt es eine Warteliste mit 10'000 Personen. Pro Jahr werden ca. 400 Personen in einer Sozialwohnung untergebracht.²⁸²

6.4 Fazit

Wie Einheimische haben auch Schutzberechtigte kein Recht auf Sozialhilfebeiträge, die ihre Existenz sichern würden. Das Sozialsystem in Italien basiert hauptsächlich auf der privaten Unterstützung durch die Familie. Genau diese fehlt aber in aller Regel den in Italien als schutzberechtigt anerkannten Personen. Dies führt zu einer faktischen Ungleichstellung zwischen diesen und der italienischen Bevölkerung. Die War-

²⁷⁵ CIR/AIDA, Country Report: Italy, December 2015, S. 65.

²⁷⁶ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 36 f.; Rechtsgrundlage für Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutz: Art. 27 Dekret 251/07; Rechtsgrundlage für Personen mit humanitärem Schutz: Art. 41 Dekret 286/98.

²⁷⁷ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

²⁷⁸ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

²⁷⁹ Gemeinde Mailand, Interview mit Antonella Colombo vom 3. März 2016.

²⁸⁰ Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

²⁸¹ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁸² Farsi Prossimo, Interview vom 4. März 2016.

tezeit für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, auch für Familien. Die Menschen bleiben somit in aller Regel spätestens sechs Monate nach der Schutzgewährung sich selbst überlassen.

7 Arbeit und Integration

Asylsuchende dürfen nach zwei Monaten arbeiten.²⁸³ Spätestens sechs Monate nach Erhalt des Schutzstatus (abhängig von den theoretisch vorgesehenen sechs Monaten in einem SPRAR-Zentrum) müssen die Menschen für sich selber sorgen. Dieser Wechsel zur plötzlich geforderten totalen Selbständigkeit nach einem monatelangen Aufenthalt in einem Zentrum, in dem zumeist nicht einmal selbst gekocht werden kann, gestaltet sich für viele der betroffenen Personen abrupt und zumeist ohne Übergangsphase. Es gibt jedoch einige wenige, sehr kleine Projekte, die dieses Problem erkannt haben und Personen beim Übergang zur Selbständigkeit unterstützen.²⁸⁴

Die humanitäre Aufenthaltsbewilligung kann in Fall eines regulären Arbeitsverhältnisses in eine Arbeitsbewilligung umgewandelt werden.²⁸⁵

7.1 Reguläre Arbeit

Die Arbeitslosenquote in Italien ist die höchste der letzten 40 bis 50 Jahre. Im Jahr 2015 betrug sie ca. zwölf Prozent.²⁸⁶ Unter den 15- bis 29-jährigen betrug sie im Mai 2016 rund 29 Prozent.²⁸⁷

Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit ist es auch für Einheimische schwierig, eine Arbeitsstelle zu finden.²⁸⁸ Noch schwieriger ist es für Asylsuchende und Schutzberechtigte, die über wenig Sprachkenntnisse und eine wenig qualifizierte Berufsbildung verfügen oder deren Qualifikationen nicht anerkannt werden. Viele Flüchtlinge sind junge Männer und fallen damit in die Gruppe mit der höchsten Arbeitslosenquote.

Es ist folglich anzunehmen, dass die Arbeitslosenquote unter den Flüchtlingen höher ist als im Gesamtdurchschnitt. Eine Studie von CIR aus dem Jahr 2012 über die Integration von international Schutzberechtigten in Italien bestätigt dies.²⁸⁹ Aufgrund der wenig veränderten Situation im Hinblick auf Arbeitslosigkeit und Integration geht die SFH davon aus, dass sich daran nichts Substantielles verändert hat, da auch von

²⁸³ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

²⁸⁴ Beispielsweise das Progetto C.A.I. Casa Scalabrini in Rom mit 32 Plätzen in acht Wohnungen. Das Projekt hat das Ziel, die Selbständigkeit der Personen zu fördern (Sprachkurse, Fahrstunden, Ausbildung, selbständiges Kochen etc.).

²⁸⁵ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 5. Mai 2016.

²⁸⁶ Eurostat.

²⁸⁷ UNHCR, Interview vom 1. März 2016, mit Verweis auf ISTAT.

²⁸⁸ UNHCR, Interview vom 1. März 2016.

²⁸⁹ CIR/Sapienza Università di Roma/Comitato Centro Sociale/Xenia, Le Strade dell'Integrazione, Studie mit Finanzierung vom Italienischen Innenministerium und dem EU-Flüchtlingsfonds, Juni 2012, S. 45: www.cir-onlus.org/RICERCA%20PER%20%20presentazione_LE%20STRADE%20DELL'INTEGRATIONE.pdf aufgerufen am 13. Juni 2016.

behördlicher Seite kein Massnahmenpaket gegen diese Situation beschlossen oder umgesetzt wurde.

7.2 Schwarzarbeit und Ausbeutung

Aufgrund fehlender Möglichkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt suchen viele Personen Arbeit auf dem Schwarzmarkt, da dort die Chancen etwas günstiger sind, Arbeit zu finden. Schwarzarbeit ist auch bei anderen Personengruppen, die sich rechtmässig in Italien aufhalten, sehr verbreitet, insbesondere in der Landwirtschaft und im Süden des Landes.²⁹⁰

Auch zahlreiche Personen, die in einem CAS untergebracht sind, arbeiten schwarz und werden dabei oftmals ausgebeutet. Die mangelnde adäquate Unterstützung fördert den Weg in die Schattenwirtschaft, den Drogenhandel und die Prostitution zusätzlich.²⁹¹ In gewissen CAS (insbesondere im Süden Italiens) haben Bewohnerinnen und Bewohner angegeben, sie hätten über einen illegalen Anstellungsservice Schwarzarbeit gegen Bezahlung von 25 Euro für zehn Arbeitsstunden gefunden.²⁹²

Andere verkaufen auf der Strasse Schirme, Sonnenbrillen und ähnliches. Es ist äusserst fraglich ob dies ausreicht, um die Existenz zu sichern.

Es ist anzunehmen, dass einige Frauen sich angesichts der ausweglosen Situation prostituieren oder sich in anderen Ausbeutungssituationen befinden.

Frauenhandel ist nach wie vor ein gravierendes Problem, insbesondere betroffen sind Frauen aus Nigeria.²⁹³ Es gibt in Italien jedoch kaum formalisierte Verfahren und Abläufe zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern.²⁹⁴ Das Thema Menschenhandel in Italien sollte eingehend untersucht werden. Dies würde den Rahmen dieses Berichts sprengen.

7.3 Wohnung

Die Mietkosten für Wohnungen insbesondere in grossen Städten wie Rom²⁹⁵ und Mailand sind sehr hoch. Eine kurzfristige Arbeit mit niedrigem Lohn reicht nicht aus, um eine Wohnung finanzieren zu können. Abgesehen vom Preis ist es oftmals schwierig,

²⁹⁰ ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, Bericht zu Italien vom 7. Juni 2016, S. 27.

²⁹¹ Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 27.

²⁹² Cittadinanzattiva, Libera und LasciateCIEntrare, InCAStrati: Iniziative civiche sulla gestione dei centri di accoglienza straordinaria per richiedenti asilo, Februar 2016, S. 27.

²⁹³ La tratta di donne dalla Nigeria all'Italia, Reportage vom 8. Dezember 2015, www.il-post.it/2015/12/08/tratta-donne-prostituzione-nigeria-italia/ aufgerufen am 12. Juli 2016.

²⁹⁴ Vgl. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Italy vom 22. September 2014, S. 54 ff.; U.S. Department of State, 2016 Trafficking in Persons Report vom Juni 2016, S. 215.

²⁹⁵ Gemäss einem Artikel in der Zeitung Corriere della Sera vom 17. März 2016 kostet ein Zimmer/Studio in Rom durchschnittlich 550 Euro, für drei Zimmer liegt der Preis bei durchschnittlich 1'040 Euro, http://roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_marzo_17/affitti-roma-piu-cari-d-italia-oltre-mille-euro-un-trilocale-6cd3be22-ec33-11e5-b4bb-fbc47dd8e9c6.shtml?refresh_ce-cp aufgerufen am 13. Juli 2016.

überhaupt eine Wohnung mieten zu können. Viele Vermieter verlangen das Bestehen eines Arbeitsvertrags als Garantie (bzgl. Sozialwohnungen vgl. auch Kapitel 6.3).

7.4 Sprachkurse und andere Integrationsmassnahmen

Laut UNHCR gibt es keine spezifischen Massnahmen zur Integration von Personen mit internationalem Schutz. Es ist aber vorgesehen, dass der *Tavolo Nazionale di Coordinamento* alle zwei Jahre einen nationalen Integrationsplan publiziert.²⁹⁶ Bei der Umsetzung scheint es allerdings Probleme zu geben, es existiert jedenfalls noch kein solcher Plan.²⁹⁷ Die wenigen bestehenden Integrationsprojekte werden nicht vom Staat, sondern von Hilfswerken organisiert.

In den Erstaufnahmezentren variieren die Angebote, Sprachkurse sind limitiert. Die CAS sind oftmals aufgrund der Abgeschiedenheit schwierig zu erreichen. Für die dort untergebrachten Personen ist es unter diesen Umständen fast unmöglich, ein soziales Netzwerk ausserhalb des Zentrums aufzubauen. Ihr Leben spielt sich vorwiegend im Zentrum ab. Unter diesen Umständen ist eine Integration kaum möglich.²⁹⁸

Im SPRAR gibt es Italienisch-Kurse, allerdings oftmals ohne genügend Personal, so dass eine Lehrperson auf ca. 200 Lernende kommt.²⁹⁹ Die meisten Italienisch-Schulen werden von NGOs und nicht vom Staat geführt. In Rom gibt es lediglich ca. zwölf staatliche Schulen, die Italienisch-Kurse anbieten, was nach Angabe von Cittadini del Mondo nicht ausreicht, um den Bedarf an Sprachlernprogrammen zu decken.

Cittadini del Mondo verfügt über eine Bibliothek mit 20'000 Büchern in mehr als 25 Sprachen. Dort werden unter anderem auch Aktivitäten zur Sensibilisierung der Thematik Flucht und Migration durchgeführt. Zudem werden mehrmals pro Woche Italienisch-Kurse angeboten. Es kommt vor, dass Verantwortliche von SPRAR-Zentren Cittadini del Mondo kontaktieren, um Zentrumsbewohner und -bewohnerinnen für Sprachkurse anzumelden. Cittadini del Mondo betreibt in den Räumlichkeiten der Bibliothek auch einen *Sportello sociale*, wo soziale und rechtliche Beratung angeboten wird.

Hinsichtlich der Sprachkenntnisse und der damit verbunden Integrationsmöglichkeiten ist es kontraproduktiv, dass Personen mit Erhalt des Status (oder spätestens sechs Monate nach Erhalt des Status) die Zentren verlassen müssen. Häufig sprechen sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausreichend Italienisch, um sich entsprechend verständigen zu können. Dies erschwert unter anderem die Suche nach Arbeit und somit auch den Weg in die Selbständigkeit enorm.

Sobald der Zugang zum Unterbringungssystem wegfällt, ist es schwierig, kontinuierlich an einem Sprachkurs oder anderen integrationsfördernden Massnahmen teilzunehmen. Zum einen besteht kein Anspruch mehr auf Unterstützungsmassnahmen, die Schutzberechtigten sind also in der Regel auf Angebote von NGOs angewiesen. Zum

²⁹⁶ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

²⁹⁷ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 5.

²⁹⁸ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 20.

²⁹⁹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

anderen ist der Alltag oft geprägt durch die Notwendigkeit, elementare Bedürfnisse wie Schlafen und Essen abzudecken.

95 Prozent der Personen, die von den Freiwilligen der Organisation Cittadini del Mondo beraten werden, haben einen internationalen Schutzstatus in Italien. 76 Prozent dieser Personen leben bereits mehr als fünf Jahre in Italien, 21 Prozent seit mehr als einem Jahr und lediglich drei Prozent weniger als ein Jahr. Diese Zahlen zeigen das Versagen der Massnahmen zur Integration von Schutzberechtigten in die italienische Gesellschaft klar auf.³⁰⁰ Das System zur sozialen Eingliederung müsste nach Ansicht von ASGI radikal reformiert werden, um dieser Problematik wirksam entgegenzutreten.³⁰¹

7.5 Fazit

Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in Italien scheint es für Personen im Asylverfahren, anerkannte Flüchtlinge oder Personen mit subsidiärem oder humanitärem Schutz kaum möglich, eine Arbeitsstelle zu finden. Es bleibt höchstens die Möglichkeit der Schwarzarbeit, das Risiko der Ausbeutung ist jedoch sehr hoch. Die wenigen vorhandenen Stellen sind meist befristet. Der Lohn reicht in aller Regel nicht aus, um eine Wohnung zu mieten und eine nachhaltige Lebensperspektive in Italien aufzubauen. Dies wird aber vom Sozialsystem vorausgesetzt (vgl. Kapitel 6). Es fehlen notwendige Integrationsmassnahmen. Zahlreiche schutzberechtigte Personen werden so unweigerlich obdachlos. Sie sind in dieser Situation häufig auf die Essensausgabe durch humanitäre Organisationen und auf deren Notschlafstellen angewiesen. Die ständige Sorge um einen Schlafplatz und um die nächste Mahlzeit verunmöglicht effektive Integrationsbemühungen.

8 Gesundheitsversorgung

8.1 Zugang zur Gesundheitsversorgung

Asylsuchende und Personen mit einem Schutzstatus in Italien müssen sich beim nationalen Gesundheitsdienst (*servizio sanitario nazionale*) anmelden.³⁰² Sie sind den Einheimischen bezüglich der Gesundheitsversorgung gleichgestellt. Allerdings sind rund 30 Prozent der Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung in Italien haben, nicht beim nationalen Gesundheitsdienst registriert.³⁰³

Alle, auch irregulär anwesende Personen in Italien, haben ein Recht auf medizinische Grund- und Notfallversorgung bei Krankheit oder Unfall sowie auf eine Präventivbehandlung zur Wahrung der individuellen und öffentlichen Gesundheit.³⁰⁴ Der Zugang

³⁰⁰ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S.43 mit Weiterverweis auf: Cittadini del Mondo, Palazzo Selam: la città invisibile, Bericht vom Juni 2014, S. 39.

³⁰¹ ASGI, The Dublin System and Italy: A wavering Balance, Bericht vom März 2015, S. 43.

³⁰² Art. 34 Dekret 286/1998. (Bezüglich der Gesundheitsversorgung verweist das Dekret 142/2015 in Art. 21 Abs. 1 auf Art. 34 und Art. 35 des Dekretes 286/1998.)

³⁰³ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

³⁰⁴ Art. 35, Abs. 3, Dekret 286/1998.

zu notfallmässigen Spitalbehandlungen scheint grundsätzlich zu funktionieren. Für Personen, die sich im Transit befinden und keine Papiere haben, gestaltet sich der Zugang zur Gesundheitsversorgung dennoch schwierig.³⁰⁵

Hingegen ist für den Zugang zu einem Hausarzt und weiteren medizinischen Leistungen eine Gesundheitskarte (*tessera sanitaria*) nötig. Diese ist grundsätzlich dort zu beziehen, wo der Wohnsitz (*residenza*) angemeldet ist. Für den Erhalt der *tessera sanitaria* wird eine Registrierung bei den öffentlichen lokalen Institutionen ASL (*Azienda Sanitaria Locale*) verlangt. Für diese Registrierung wird ein Ausweis benötigt (*cedolino* oder *permesso di soggiorno*) und die *residenza* muss angegeben werden.³⁰⁶ Dadurch werden Personen, deren Asylgesuch noch nicht formalisiert (*verbalizzazione*) worden ist, von der medizinischen Versorgung, die über die Grund- und Notfallversorgung hinausgeht, ausgeschlossen. Bis zum Zeitpunkt, bei dem das Verfahren wieder aufgenommen wird, gilt dies auch für Personen, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien überstellt werden und bereits vorher ein Asylgesuch in Italien gestellt haben.³⁰⁷ Auch diejenigen Personen mit Schutzstatus, die nicht beim Gesundheitsdienst registriert sind (laut MSF ca. 30 Prozent³⁰⁸), haben keinen Zugang zu diesen Leistungen.

Für Personen, die obdachlos sind, ist der Erhalt einer *residenza* schwierig.³⁰⁹ Es gibt einige NGOs (z.B. Centro Astalli), die ihre Adresse als fiktive *residenza* zur Verfügung stellen dürfen. Allerdings bürgt die NGO dann auch für die Person und dafür, dass sie sich noch in Italien aufhält.³¹⁰

Die Gesundheitskarte ermöglicht den Zugang zu einem Hausarzt und verschiedenen medizinischen Leistungen, welche über die Grund- und Notfallversorgung hinausgehen. Allerdings ist die Zuteilung des Hausarztes örtlich an den Wohnsitz gebunden, was zu umständlichen Anreisewegen führen kann, insbesondere wenn die Adresse einer NGO als *residenza* angegeben wurde.³¹¹ Diese sog. fiktive *residenza* verursacht zahlreiche Probleme und erschwert unter anderem den Zugang zum Gesundheitssystem. Die Bewohner und Bewohnerinnen des Selam Palace oder des besetzten Hauses in der Via Collatina haben ihre *residenza* oftmals im Stadtzentrum (ASL 1), wohnen jedoch im Gebiet der ASL 2. Das heisst, sie müssen bis zur ASL 1 fahren, um behandelt zu werden. Es gibt auch Personen, die die *residenza* in anderen italienischen Provinzen oder Regionen haben. In diesen Fällen gehen die Personen nur in akuten Notfällen zum Arzt.³¹²

8.1.1 Selbstbehalt, sog. «ticket»

Das italienische Gesundheitssystem sieht vor, dass Personen, die arbeiten oder noch nie in Italien gearbeitet haben (sog. *inoccupati*) für medizinische Leistungen einen

³⁰⁵ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁰⁶ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁰⁷ Die SFH steht im Kontakt mit einem Paar, das unter der Dublin-III-Verordnung nach Bari überstellt worden ist. Die Frau war zum Zeitpunkt der Überstellung schwanger, ihr war es nicht möglich, Zugang zu einer medizinischen Untersuchung der Schwangerschaft zu erhalten.

³⁰⁸ Médecins sans Frontières, Out of Sight, Bericht vom März 2016, S. 13.

³⁰⁹ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³¹⁰ Centro Astalli, Interview vom 2. März 2016.

³¹¹ Z.B. Bewohner und Bewohnerinnen des Selam Palace.

³¹² Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

Selbstbehalt, das sog. «*ticket*» bezahlen (Ausnahme: Notfallversorgung), sich also an den entstehenden Kosten beteiligen müssen. Da Asylsuchende und Personen mit einem Schutzstatus den Einheimischen diesbezüglich gleichgestellt sind, gilt dies auch für sie. Im Fall von Mittellosigkeit kann eine Befreiung von der Bezahlung des Selbstbehalts gewährt werden. Die administrativen Verfahren zur Kostenbefreiung können eine gewisse Zeit dauern.³¹³ Bei Asylsuchenden ist die Kostenbefreiung gewährleistet, solange sie nicht arbeiten dürfen. Diese Frist wurde mit dem Dekret 142/2015 von sechs Monaten auf 60 Tage ab Stellung des Asylgesuchs gekürzt. Das Gesundheitsministerium sowie einige Regionen und lokale Institutionen (ASL) interpretieren diese Gesetzesänderung so, dass die Asylsuchenden nur für die ersten 60 Tage ab Stellung des Asylgesuchs vom Selbstbehalt befreit werden, da der Zugang zum Arbeitsmarkt danach theoretisch möglich wäre. ASGI und diverse andere Organisationen haben mit einem Schreiben³¹⁴ an das Gesundheitsministerium interveniert und auf die Rechtswidrigkeit dieser Praxis auch im Hinblick auf Art. 17 Abs. 3 der EU-Aufnahmerichtlinie hingewiesen, der eine Kostenbeteiligung beim Zugang zu medizinischen Leistungen ausschliesst, wenn die Person nicht über ausreichende Mittel verfügt. Der Selbstbehalt sollte von den Asylsuchenden daher nur bezahlt werden müssen, wenn tatsächlich ein Arbeitsverhältnis besteht oder die Personen aus anderen Gründen über entsprechende, ausreichende Mittel verfügen.

In der Region Lazio wird das Dekret 142/2015 noch nicht angewendet. Das heisst, die Asylsuchenden sind die ersten sechs Monate ab Einreichung des Asylgesuchs von der Bezahlung des Selbstbehaltes befreit (*esenzione sanitaria*).³¹⁵

Solange eine Person im SPRAR untergebracht ist, wird das *ticket* von SPRAR bezahlt.³¹⁶

Bestand ein Arbeitsverhältnis und wurde dieses aufgelöst (sog. *disoccupato*), übernimmt die Regierung die Kosten für das Ticket solange die Person arbeitslos ist und das Familieneinkommen nicht über 8'000 Euro im Jahr liegt. Es erfolgt eine periodische Überprüfung.³¹⁷

Der Selbstbehalt beträgt nach Auskunft mehrerer Interviewpartnerinnen und -partnern je nach Behandlung zwischen 20 und 40 Euro; dies stellt für viele Personen ein Hindernis beim Zugang zur Gesundheitsversorgung und entsprechenden medizinischen Abklärungen dar. Sant'Egidio berichtete von verschiedenen Fällen, in denen die Leute aufgrund des Selbstbehaltes von einer Behandlung abgehalten wurden.³¹⁸ Während dem Besuch der Delegation versuchte ein Mann offenbar schon länger, 20 Euro für eine Blutuntersuchung aufzutreiben. Da die Hilfswerke zumeist selbst unterfinanziert sind, können sie auch kleinere Beträge in aller Regel nicht übernehmen.

³¹³ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³¹⁴ ASGI, Asilo e assistenza sanitaria: lettera delle associazioni al Ministero di Salute, 7. Januar 2016.

³¹⁵ MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³¹⁶ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016 und Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

³¹⁷ Caritas Ambrosiana Mailand, Interview vom 3. März 2016.

³¹⁸ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani vom 1. März 2016.

8.1.2 Zugang zur Gesundheitsversorgung für irregulär anwesende Personen

Solange sich eine Person irregulär in Italien aufhält, erhält sie mit der sog. STP-Karte (*straniero temporaneamente presente*) dringende medizinische Behandlungen kostenlos. Die STP-Karte kann bei einer öffentlichen lokalen Gesundheitsinstitution ASL oder in einem grossen Krankenhaus beantragt werden.³¹⁹

Mit der STP-Karte ist die kostenlose medizinische Versorgung für Patienten mit schweren Krankheiten gewährleistet, auch wenn sie über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen. Für die Kostenbefreiung ist die genaue Diagnose der Krankheit des Patienten oder der Patientin ausschlaggebend. Wird die Kostenbefreiung gewährt, übernimmt das öffentliche Gesundheitssystem die Kosten für die verschriebenen Medikamente.³²⁰ Dabei ist zu beachten, dass die Befreiung nur diejenige Behandlung und diejenigen Medikamente umfasst, die angesichts der Diagnose verschrieben wurden, die zur Kostenbefreiung geführt hat. Es ist möglich, dass Medikamente, welche im Hinblick auf andere gesundheitliche Probleme verschrieben wurden, selbst bezahlt werden müssen.³²¹

Es gibt zwar keine regionalen Unterschiede hinsichtlich der medizinischen Behandlung, jedoch hinsichtlich der Höhe der Medikamentenkosten, welche übernommen werden.³²²

Es ist darauf hinzuweisen, dass die administrativen Verfahren zur Kostenbefreiung eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen können. Daher ist es wichtig, dass eine Person mit medizinischen Problemen, welche nach Italien überstellt wird, genügend Medikamente für einige Wochen mitnimmt. Zudem benötigt sie alle ihre medizinischen Dokumente, die zumindest auf Englisch übersetzt sein sollten, um zumindest theoretisch die Möglichkeit zu haben, eine Anschlussbehandlung in Italien zu erhalten.³²³

8.1.3 Probleme beim Zugang zur Gesundheitsversorgung

Das Hauptproblem beim Zugang zur Gesundheitsversorgung ist die mangelnde Information vieler Personen über ihre Rechte und über das Vorgehen, um eine *tessera sanitaria* zu erhalten.³²⁴ Zudem wird der Zugang zur Gesundheitsversorgung finanziell durch den Selbstbehalt erschwert, der in vielen Fällen von den Patienten und Patientinnen übernommen werden muss und der das Budget von Asylsuchenden und Personen mit Schutzstatus in Italien oft übersteigt. Deshalb besuchen NGOs wie MEDU

³¹⁹ Sant'Egidio, E-Mail-Auskünfte vom 22. und 24. Juni 2016.

³²⁰ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²¹ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²² Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²³ Ärztin, die für MEDU tätig ist, Sapienza Universität Rom, Departement für Physiologie und Pharmakologie, E-Mail-Auskunft vom 6. Juli 2016.

³²⁴ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, Bericht vom April 2016, S. 29.

und Cittadini del Mondo in Rom sowie Naga in Mailand Flüchtlinge in besetzten Häusern bzw. auf der Strasse, um sie zu informieren und medizinische Behandlung anzubieten.

Ein weiteres Problem sind sprachliche Verständigungsschwierigkeiten zwischen medizinischem Personal und Flüchtlingen.³²⁵

8.2 Versorgung von Personen mit psychischen Beeinträchtigungen

MSF beobachtet eine Zunahme von Personen mit psychischen Problemen unter Asylsuchenden sowie Migranten und Migrantinnen.³²⁶ Bei der Gewährleistung der psychologischen und psychiatrischen Versorgung bestehen hinsichtlich Untersuchung, Unterstützung und Pflege sehr grosse Defizite. Es existieren lediglich ein paar wenige Angebote für ambulante Behandlungen. Bei psychischen Krankheiten reicht ein Arztbesuch allein jedoch oft nicht aus, um eine zielführende Behandlung zu garantieren.³²⁷ Eine stationäre Behandlung ist kaum je möglich, da einerseits kaum Plätze vorhanden sind und andererseits meist keine Möglichkeit zur Übersetzung besteht.³²⁸

Um ein Trauma, eine psychische Krankheit oder einen anderen Ursprung der psychischen Leiden erkennen und einordnen zu können, muss eine Kommunikation mit dem Patienten oder der Patientin stattfinden können. Die Sprache sowie unter Umständen eine interkulturelle Übersetzung ist für jede sinnvolle Behandlung von psychischen Krankheiten essentiell.

Zahlreiche Unterkünfte für Asylsuchende bieten keine psychologische resp. psychiatrische Unterstützung an. Insbesondere in den CAS ist keine Behandlung von Fällen mit psychischen Problemen vorgesehen.³²⁹ Sie sind daher für Personen, welche auf psychologische oder psychiatrische Hilfe angewiesen wären, ungeeignet. Zwar machen sie quantitativ den grössten Teil des Unterbringungssystems aus, sind jedoch lediglich für kurze Aufenthalte als eine Art «Auffangnetz» gedacht, falls im regulären Aufnahmesystem ein Engpass besteht. Angesichts der temporären Natur der CAS und der oft nicht spezialisierten Anbieter (z.B. Hotelbetreiber) scheinen die Grundvoraussetzungen für eine seriöse Behandlung jedoch zumindest fraglich. Falls psychologische Unterstützung in den CAS angeboten wird, ist diese oft improvisiert und uneinheitlich ausgestaltet. Hinzu kommen der mangelnde Austausch zwischen den CAS und den Gesundheitsdiensten sowie eine praktisch nicht existente Beziehung zwischen ASL und den Präfekturen.³³⁰ Diese kaum funktionierenden Schnittstellen erschweren eine Zuweisung in eine adäquate Unterkunft und den Zugang zu psychologischer oder psychiatrischer Unterstützung zusätzlich.

³²⁵ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³²⁶ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 1.

³²⁷ Sant'Egidio, Interview mit Cecilia Pani, 1. März 2016.

³²⁸ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³²⁹ Naga, Interview vom 4. März 2016.

³³⁰ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 12 f.

SPRAR bezahlt in gewissen Fällen die Übersetzung und Mediation für die psychologische Behandlung. Wenn sich eine Person in psychologischer Behandlung befindet, kann sie auf Antrag bis zum Abschluss der Behandlung im SPRAR bleiben. Dieser Antrag wird in der Regel gutgeheissen.³³¹ SPRAR nimmt jedoch keine psychiatrischen Fälle auf, die eigentlich in einer Klinik behandelt werden müssten. In diesen Konstellationen wird ein anderes Projekt gesucht, in das die Person aufgenommen werden kann. Da es jedoch viele Fälle und nur sehr wenige Plätze gibt, kann die Suche Monate dauern.³³²

Der Mangel an psychologischer und psychiatrischer Betreuung stellt auch ein grosses Problem für Anwältinnen und Anwälte im Hinblick auf das Asylverfahren dar. Ohne Abklärung und entsprechender Diagnose haben sie keine Kenntnis vom Vorliegen allfälliger Traumatisierungen oder psychische Beeinträchtigungen und können diese nicht vorbringen.³³³

Sowohl in Rom als auch in Mailand gibt es Projekte, die psychologische oder psychiatrische Behandlung anbieten:

In Mailand arbeiten bei der Anlaufstelle Naga-Har der Organisation **Naga** Psychologinnen und Psychologen, Ärztinnen und Ärzte, Kulturvermittlerinnen und Kulturvermittler, Kunsttherapeutinnen und Kunsttherapeuten sowie weitere Fachleute freiwillig.³³⁴ Ebenfalls bietet die Kooperative **Terrenuove** psychologische Beratung für Personen aus dem Migrationsbereich an. In den letzten Jahren haben insbesondere Flüchtlinge und Asylsuchende dieses Beratungsangebot genutzt.³³⁵

In Rom eröffnete **MSF** (zusammen mit den NGOs *Medici Contro la Tortura* und ASGI) im April 2016 ein Rehabilitationszentrum für Überlebende von Folter und Misshandlung.³³⁶

Das Projekt **Ferite Invisibili** der Caritas Rom richtet sich an Folteropfer und Personen, die ein Trauma erlitten haben. Es wurde 2005 gegründet, da es in Italien nicht genügend Spezialistinnen und Spezialisten für Traumabehandlungen gibt. Bis November 2014 wurden 254 Patienten behandelt und 3'630 psychotherapeutische Gespräche geführt. Durchschnittlich fanden 14 Sitzungen pro Patient statt. Das Projekt verfügt über drei Psychologen, zwei Psychiater und sieben interkulturelle Mediatoren.³³⁷ Die Zuweisung geschieht durch den Poliambulatorio von Caritas Rom, durch Ärztinnen und Ärzte oder Betreuungspersonal, welche im Aufnahmebereich tätig sind.

SaMiFo (*Salute Migranti Forzati*) ist ein gemeinsames Projekt des nationalen Gesundheitsdienstes und Centro Astalli. Es bietet in einem Ambulatorium in Rom Allgemein- und Fachmedizinbehandlungen für Asylsuchende und Schutzberechtigte an. Zudem werden psychiatrische Behandlungen angeboten. Voraussetzung für den Zugang zur

³³¹ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

³³² SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³³³ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, Interview vom 4. März 2016.

³³⁴ www.naga.it/index.php/centro-har.html, aufgerufen am 13. Juli 2016.

³³⁵ www.terrenuoveonlus.it/immigrati-e-rifugiati/, aufgerufen am 13. Juli 2016.

³³⁶ Médecins sans Frontières, Neglected Trauma – Asylum seekers in Italy: an analysis of mental health distress and access to healthcare, Bericht vom 15. Juli 2016, S. 18.

³³⁷ www.caritasroma.it/wp-content/uploads/2014/11/20141105-Scheda-FERITE-INVISIBILI.pdf, aufgerufen am 13. Juni 2016.

Behandlung ist, dass die Person bereits im öffentlichen Gesundheitssystem angemeldet ist.³³⁸ 2015 wurden 2'000 Personen behandelt, davon 258 in der Psychiatrie und 135 in der Psychologie.³³⁹ Die Ärzte werden von Sprach- und Kulturmediatoren und Sozialbetreuern unterstützt. SaMiFo versucht, Personen für die Mediation fix anzustellen, dies ist jedoch nicht für alle Sprachen möglich, deshalb gibt es Nationalitäten, die aufgrund der Sprachbarriere nicht behandelt werden können.³⁴⁰

Diese Angebote können den vorhandenen Behandlungsbedarf nicht abdecken. Dafür gibt es zwei besonders bedeutsame Gründe: Die ambulanten Angebote haben einerseits sehr beschränkte Kapazitäten, andererseits können sie nur dann effektiv helfen, wenn sich die behandelte Person in einer stabilen Lebenssituation befindet.

8.3 Zusammenhang Wohnsituation und Gesundheit

Von den 22'500 Plätzen im SPRAR sind lediglich 180 für Menschen mit psychischen Störungen oder Behinderung reserviert und nur 100 Plätze für Personen in der spezialisierten und langfristigen Gesundheitspflege. Die Suche nach einem geeigneten Platz kann Monate dauern.³⁴¹

Die Wohnsituation hat einen entscheidenden Einfluss auf die Gesundheit und die Erfolgsaussichten einer medizinischen Behandlung. Gesundheitliche, soziale und rechtliche Probleme lassen sich nicht trennen. Vorab muss also die Wohnsituation geklärt sein. Die zu behandelnde Person muss einen Platz in einem Haus oder in einem Zentrum haben, ansonsten kann eine sinnvolle und zielgerichtete Behandlung nicht stattfinden.³⁴² Dies bestätigt, dass die Aussage, die SaMiFo bei der letzten Abklärungsreise der SFH getroffen hat, nach wie vor aktuell ist: Ein Leben auf der Strasse setzt der Gesundheit sehr zu. Insbesondere ist eine angemessene Behandlung von psychischen Krankheiten unter diesen Umständen nicht möglich. Als Beispiel wurde eine traumatisierte Person genannt, die unter Schlafstörungen leidet. Wenn sie auf der Strasse schlafen muss, kann der Arzt ihr keine zu starken Schlafmittel verschreiben, um ihre Reflexe nicht zu beeinträchtigen. Denn sie muss in der Lage sein, zu reagieren, wenn Gefahr droht. Die Behandlung muss der Lebenssituation angepasst werden. Oft können in solchen Fällen höchstens die Symptome etwas gelindert werden. Es kann jedoch keine zielgerichtete Behandlung, die der Heilung dient, gewährleistet werden.³⁴³ In solchen Konstellationen lässt die ständige Suche nach der nächsten Mahlzeit und dem nächsten Notschlafplatz keinen Raum, um sich mit der eigenen mentalen Situation zu befassen.

Ein weiteres Problem ist, dass es zu sog. *post-migratory-living-difficulties* kommen kann. Dabei handelt es sich um eine Retraumatisierung nach Abschluss der Behandlung. Eine Retraumatisierung kann viele und vielfältige Ursachen haben. Da der Behandlungsabschluss oftmals damit einhergeht, dass die Unterkunft verlassen werden

³³⁸ Centro Astalli / SaMiFo, E-Mail-Auskunft vom 7. August 2016.

³³⁹ Centro Astalli, Jahresbericht 2016, S. 35-36.

³⁴⁰ Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³⁴¹ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁴² Centro Astalli / SaMiFo, Interview vom 2. März 2016.

³⁴³ Centro Astalli / SaMiFo, Interview mit 30. Mai 2013.

muss, besteht hier aber ein erhöhtes Risiko.³⁴⁴ Laut Cittadini del Mondo verschärfen sich psychische Probleme häufig in besetzten Häusern wie Selam Palace.³⁴⁵

Nicht nur bei psychischen Krankheiten hat die Lebenssituation einen massgebenden Einfluss auf den Gesundheitszustand: Eine obdachlose Person kann zwar allenfalls eine benötigte Operation bekommen. Danach hat sie aber im Regelfall keinen Anspruch auf eine Unterkunft und muss wieder auf der Strasse leben oder in einer Not-schlafstelle unterkommen. Unter diesen Umständen scheint eine gute Rekonvaleszenz zumindest selten gewährleistet zu sein. Der Bericht der SFH von 2013 erwähnt eine eritreische Flüchtlingsfrau in Bologna erwähnt, welche mit einem Tumor bis zum Tag der Operation obdachlos war. Obwohl sie durch ihre Krankheit sehr geschwächt war und Blutungen hatte, musste sie jeweils frühmorgens die Not-schlafstelle verlassen und hatte keinen Ort, wo sie sich tagsüber aufhalten konnte. Die Delegation hat die Frau erneut in Bologna getroffen. Sie konnte nach der Operation im Spital bleiben, bis ihr Zustand stabil war. Danach wurde sie in einer Unterkunft für randständige Personen zusammen mit Alkoholabhängigen und Personen mit psychischen Problemen aufgenommen. Sie lebt heute in einer kleinen Wohnung zusammen mit zwei anderen Frauen und leidet immer noch an den Nachwirkungen des Eingriffs.³⁴⁶

Es existieren nur wenige geeignete Aufnahmeplätze für Personen mit psychischen Problemen. In den SPRAR-Projekten können zwar ein paar wenige Personen mit psychischen Beeinträchtigungen unterkommen, nicht jedoch Personen, die eine stationäre Behandlung benötigen würden, da SPRAR keine Kliniken hat. Für diese Personen werden andere Projekte gesucht, aufgrund der beschränkten Anzahl Plätze kann diese Suche Monate dauern (vgl. Kapitel 8.2).³⁴⁷

Personen mit psychischen Problemen werden teilweise aus den staatlichen Aufnahmestrukturen ausgeschlossen, sofern sie als nicht sozialverträglich gelten.³⁴⁸

Sogar aus den besetzten Häusern können psychisch beeinträchtigte Personen ausgeschlossen werden, wenn sie für die Einrichtung eine zu grosse Belastung darstellen (vgl. Kapitel 5.3.4).

Aufgrund der beschränkten Anzahl spezialisierter Aufnahmeplätze und der grossen Anzahl Personen mit psychischen Problemen ist davon auszugehen, dass viele von ihnen auf der Strasse landen, da sie unter Umständen auch nicht in normalen Zentren oder besetzten Häusern toleriert werden.

8.4 Fazit

Der Zugang zu Notfallbehandlungen ist möglich. Bei anderen Gesundheitsleistungen erschweren administrative und finanzielle Hürden, Sprachprobleme und ungenügende Information den Zugang. Die Gesundheitsversorgung muss im Zusammenhang mit der Wohnsituation betrachtet werden. Es gibt viel zu wenige geeignete Unterbringungsplätze für Personen mit gesundheitlichen Problemen. Insbesondere bei psychischen

³⁴⁴ Ferite Invisibile, Interview mit Marco Mazzetti vom 4. März 2016.

³⁴⁵ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

³⁴⁶ Eritreische Flüchtlingsfrau, Interview in Bologna vom 27. Februar 2016.

³⁴⁷ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁴⁸ Naga, Interview vom 4. März 2016.

Problemen gibt es kaum adäquate Behandlungsmöglichkeiten und Aufnahmeplätze. Deshalb leben zahlreiche auf medizinische Unterstützung angewiesene Personen auf der Strasse oder übernachten in Notschlafstellen. Eine angemessene Behandlung und Heilung ist so nicht möglich.

9 Situation von Verletzlichen

Gemäss Dekret 142/2015 muss die spezifische Situation von vulnerablen Personen im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen berücksichtigt werden.

Die SFH ist der Ansicht, dass generell verletzte Personen nur dann unter der Dublin-Verordnung oder dem Rückübernahmeabkommen nach Italien überstellt werden sollten, wenn es in ihrem Interesse liegt. Jedenfalls sollten keine Überstellungen ohne spezifische Garantien zur adäquaten Unterbringung und Behandlung über den Abschluss des Asylverfahrens hinaus vorgenommen werden.

Es existiert im italienischen Recht kein definiertes Vorgehen zur Identifizierung von vulnerablen Personen. Es existiert weder ein effektiver Identifizierungsmechanismus, noch eine Koordination der Akteure. Liegen keine offensichtlichen Vulnerabilitäten vor, so scheint eine Identifizierung von Gewaltopfern zufällig. Wird eine Person als Opfer von Folter, Vergewaltigung oder anderen Formen schwerer Gewalt identifiziert, so sieht das Dekret 142/2015 den Zugang zu adäquater medizinischer und psychologischer Behandlung vor. Eine eingehende Beschäftigung mit dieser Thematik würde den Rahmen des vorliegenden Berichtes jedoch sprengen.

An dieser Stelle soll lediglich kurz die Bedeutung der Unterbringungsprobleme für spezifische, offensichtlich verletzte Kategorien von Asylsuchenden und Schutzberechtigten aufgezeigt werden.

9.1 Familien und Kinder, alleinerziehende Mütter/Väter

9.1.1 Aufnahmebedingungen für Familien und Alleinerziehende

In den SPRAR-Projekten wird geprüft – sofern ein Platz gefunden werden kann – ob die Familie zusammen untergebracht werden kann. Kann kein Platz für die ganze Familie gefunden werden, werden zuerst die Frau und die Kinder aufgenommen, der Mann bleibt auf der Strasse.³⁴⁹ Diese Vorgehensweise ist auch bei anderen Zentren zu beobachten.³⁵⁰ Familien und Alleinerziehende dürfen teilweise länger in einer Unterkunft bleiben als Einzelpersonen. Jedoch werden auch sie irgendwann aus dem System ausgeschlossen und sind in der Folge auf sich alleine gestellt. Für Alleinerziehende ist die Erlangung der wirtschaftlichen Selbständigkeit praktisch unmöglich, da sie die Betreuung der Kinder gewährleisten müssen. Wie der Besuch der Delega-

³⁴⁹ MEDU, Anita Carriero, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁵⁰ Eine schwangere Frau, welche zusammen mit dem Vater des Kindes aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde, wurde von einem Zentrum akzeptiert, obwohl kein Schlafplatz mehr vorhanden war, der Mann wurde jedoch nicht hineingelassen.

tion im besetzten Haus Selam Palace in Rom zeigt, leben trotz des gesetzlichen Kinderschutzauftrags nach wie vor zahlreiche Familien und alleinstehende Frauen mit Kindern und Säuglingen dort. Die Lebensbedingungen widersprechen den übergeordneten Kindesinteressen («Kindeswohl») und sind daher mit den Verpflichtungen aus der UN-Kinderrechtskonvention nicht zu vereinbaren.

Der EGMR hat im Urteil *Tarakhel*³⁵¹ festgestellt, dass die Rückschiebung einer achtköpfigen Flüchtlingsfamilie aus Afghanistan nach Italien unter der Dublin-Verordnung das Verbot der unmenschlichen Behandlung in Artikel 3 EMRK verletzen würde, wenn die Schweiz vor der Rückführung von den italienischen Behörden keine individuelle Zusicherung einholt, dass in Italien eine altersgerechte Beherbergung für die Kinder vorhanden ist, der Zugang zu Bildung garantiert ist sowie die Einheit der Familie gewährleistet bleibt. Eine Familientrennung bei der Unterbringung stellt eine Verletzung der in der EMRK und der Grundrechtecharta der EU dar.

Das Schweizer Bundesverwaltungsgericht (BVGer) urteilte in seinem Grundsatzentscheid³⁵² vom 12. März 2015, dass diese individuelle Zusicherung eine materielle völkerrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung der Überstellung sei, welche auf Beschwerdeebene überprüfbar sein müsse und nicht als blosse Überstellungsmodalität fungiere. Eine generelle Liste (vom italienischen Innenministerium im Juni 2015 sowie im Februar 2016 an alle Dublin-Units übermittelt) mit Plätzen in SPRAR-Zentren wertet das Bundesverwaltungsgericht³⁵³ allerdings als genügend individuell. Umfassendere Ausführungen finden sich in Kapitel 5.3.1.

Bezüglich dem konkreten Vorgehen bei Überstellungen von Familien in der Praxis erhielt die Delegation unterschiedlichste und wenig kohärente Informationen.

Angeichts dieser unklaren Sachlage und der immer wieder vorkommenden Verstösse gegen das Prinzip der Familieneinheit, drängen sich für Staaten, welche Familien oder andere vulnerable Personen nach Italien überstellen, weitere und individuelle Abklärungen bezüglich Situation im Einzelfall auf. Die Berufung auf die vom Innenministerium verschickte Liste stellt aus Sicht der SFH angesichts der festgestellten Sachlage keine ausreichende Garantie im Sinne der *Tarakhel*-Rechtsprechung dar. Es kann nach unseren Erkenntnissen eine Verletzung von Art. 3 EMRK im Zuge der Überstellung von Familien nicht ausgeschlossen werden.

In Einzelfällen hat das Schweizer Staatssekretariat für Migration SEM sowie das Schweizer Bundesverwaltungsgericht³⁵⁴ die Ansicht vertreten, dass schwangere Frauen noch keine «Familie» i.S.d. *Tarakhel*-Rechtsprechung darstellen würden. Sollte das Kind noch in der Schweiz geboren werden, so müssten zu diesem Zeitpunkt für eine Überstellung Garantien eingeholt werden. Könne die Frau jedoch schwanger überstellt werden, so seien keine Garantien i.S.d. *Tarakhel*-Urteils nötig. Dies stellt eine Interpretation der Rechtslage dar, die aus Sicht der SFH das EGMR-Urteil zu restriktiv auslegt. Es ist der Schutzbedarf in den Vordergrund zu stellen und nicht die konkrete Fallkonstellation des Urteils. In einer schutzorientierten Auslegung sind schwangere Frauen ebenfalls als vulnerabel anzusehen.

³⁵¹ EGMR-Urteil vom 4. November 2014, *Tarakhel vs. Switzerland*, Nr. 29217/12.

³⁵² BVGE 2015/4, E. 4.3.

³⁵³ BVGer-Urteil vom 27. Juli 2015, D-4394/2015, E. 7.2 f.

³⁵⁴ Bspw. BVGer-Urteil vom 6. April 2016, D-1942/2016 und D-1944/2016; BVGer-Urteil vom 18. Mai 2016, D-2978/2016.

9.1.2 Familientrennungen

Oft werden Frau und Kinder im SPRAR in einem spezifischen Zentrum für Frauen und Kinder aufgenommen, der Mann jedoch nicht.³⁵⁵ Diese Problematik lässt sich auch in Bezug auf die anderen – sowohl von staatlichen als auch von zivilgesellschaftlich organisierten – Unterbringungsplätze beobachten.³⁵⁶

Die Trennung bei der Unterbringung von Familien in Mailand scheint seit dem Transfer des Morcone-Systems zu SPRAR nicht mehr systematisch vorzukommen.³⁵⁷ Es gibt in Mailand Unterkünfte, in denen Familien zusammen untergebracht werden können.³⁵⁸ Dennoch können Familientrennungen vorkommen. Die NGO Naga berichtet, dass es in diesen Fällen enorm aufwändig sei und es Monate dauern könne, die Familien wieder zusammen zu führen und gemeinsam unterzubringen.³⁵⁹

Neben den Familientrennungen durch getrennte Unterbringung gibt es auch faktische Familientrennungen. Viele Schutzberechtigte haben Kinder oder einen Partner resp. eine Partnerin, die noch im Heimatland oder in einem Drittland leben und die sie seit Monaten oder Jahren nicht mehr gesehen haben. Selbst wenn ein Familiennachzug rechtlich möglich wäre, fehlen ihnen im Regelfall die Mittel, um die Reise nach Italien zu bezahlen und um den Unterhalt für die Familie zu bestreiten. Da viele Personen obdachlos sind, würde eine Zusammenführung zudem bedeuten, dass sie mit den Kindern in besetzten Häusern oder auf der Strasse leben müssten. Dies verunmöglicht faktisch einen Familiennachzug und viele Betroffene sind aufgrund dieser Situation verzweifelt. Durch die ständigen Sorgen sind häufig auch der Integrationswille und die Beschäftigung mit dem Aufnahmeland weniger im Vordergrund als die Sorge um die Familie und das eigene Ohnmachtsgefühl. Denn insbesondere als anerkannte Flüchtlinge können sie nicht in ihr Heimatland zurückkehren.³⁶⁰

Cittadini del Mondo berichtet vom Fall eines Familienvaters mit Schutzstatus in Italien. Der Familiennachzug für seine Frau und drei Kinder (zwischen zwei und sechs Jahren) wurde genehmigt. Seine Frau verstarb plötzlich und die Kinder blieben provisorisch bei einer Bekannten, was jedoch keine dauerhafte Lösung ist. Der Mann kann jedoch die Reise für die Kinder nach Italien nicht bezahlen. CIR, UNHCR, IOM, Sant'Egidio und das Italienische Rote Kreuz wurden kontaktiert, aber keine Organisation hatte die Mittel, den Mann beim Familiennachzug für seine Kinder zu unterstützen.³⁶¹

³⁵⁵ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016; MEDU, Interview vom 29. Februar 2016.

³⁵⁶ Beispielhaft ist der Fall eines Paares, welches unter Dublin aus der Schweiz nach Italien überstellt wurde; nach langwierigen Bemühungen konnte für die schwangere Frau ein Platz in einer Unterkunft gefunden werden, der Mann blieb in der Obdachlosigkeit. Da das Paar nach Ansicht des SEM und des BVGer (noch) keine Familie darstellte, wurden für die Überstellung keine Garantien i.S.d. *Tarakhel-Urteils* eingeholt.

³⁵⁷ Maria Cristina Romano, Rechtsanwältin und ELENA-Koordinatorin, E-Mail-Auskunft vom 15. Juni 2016.

³⁵⁸ Caritas Ambrosiana Mailand, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

³⁵⁹ Naga, E-Mail-Auskunft vom 17. Juni 2016.

³⁶⁰ Eritreische Flüchtlingsfrau, Interview in Bologna vom 27. Februar 2016 (keine Veränderung ihrer Situation in den drei Jahren seit dem letzten Gespräch mit einer Delegation der SFH); Bewohner des Selam Palace in Rom, Gespräch vom 3. März 2016.

³⁶¹ Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

9.1.3 Schule

Kinder im Asylverfahren und mit Schutzstatus haben ebenso wie italienische Kinder ein Recht auf Schulbildung. Grundsätzlich gehen sie am Ort des Wohnsitzes (*residenza*) zur Schule. Die Delegation erhielt unterschiedliche Informationen darüber, ob eine fehlende *residenza* in der Praxis zu Problemen führen kann. Personen in der staatlichen Erst- oder Zweitaufnahme haben eine *residenza*, die dort untergebrachten Kinder haben Zugang zur Schule.

Cittadini del Mondo berichtet über Probleme beim Zugang zu Krippe und Kindergarten, die mit der *residenza fittizia* zusammenhängen. Um ein Kind in einer Krippe oder in einem Kindergarten anzumelden, welche sich in einer anderen Munizipalität als die fiktive *residenza* befindet, muss bei den Sozialarbeitenden der beiden Munizipalitäten eine Ausnahme beantragt werden. Ohne die Unterstützung von NGOs wären diese administrativen Vorgänge kaum zu bewältigen. Dies stellt eine erhebliche Hürde beim Zugang zu Krippe und Kindergarten dar. Nach Auskunft von Cittadini del Mondo gibt es beim Zugang zur Primarschule weniger Probleme.

Die Anmeldung für Krippe und Schule muss online eingereicht werden, was für zahlreiche Familien in der Praxis ein Problem darstellt. NGOs wie Cittadini del Mondo unterstützen die Familien bei der Anmeldung.³⁶²

9.2 Frauen

Alleinstehende Frauen gelten in Italien nicht als verletzlich, schwangere Frauen jedoch schon.

Frauen in den besetzten Häusern sind häufig dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Da ein Leben auf der Strasse mit noch grösseren Gefahren verbunden wäre, bleibt den Frauen oft nichts anderes übrig, als den begrenzten Schutz in Anspruch zu nehmen, welcher das Leben bei der eigenen Community in einem besetzten Haus bietet.

Angeichts der prekären Wirtschaftssituation und der fehlenden Perspektiven ist anzunehmen, dass viele Frauen gezwungen sind, ihren Lebensunterhalt mit Prostitution zu verdienen oder sich in Ausbeutungsverhältnisse zu begeben. Zudem stellt Frauenhandel ein grosses Problem dar. (vgl. Kapitel 7.2.)

9.3 Personen mit medizinischen Problemen

Wie bereits in Kapitel 4.2.3 erwähnt, sind die Akteure vor Ort (die am Flughafen tätigen NGOs, Präфекturen etc.) oft ungenügend über die Bedürfnisse von rücküberstellten Personen mit medizinischen Problemen informiert.

Die Unterbringungsplätze reichen insbesondere für Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen bei weitem nicht aus. Dadurch verlängert sich die Wartezeit für einen adäquaten Platz, falls überhaupt einer gefunden werden kann. Ansonsten ist das Risiko hoch, obdachlos zu werden, da Personen mit psychischen Krankheiten oft keinen

³⁶² Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

Zugang zu den Unterkünften haben, weil sie dort nicht tragbar sind – dies gilt auch für die besetzten Häuser (vgl. Kapitel 5.3.4). Eine unsichere Wohnsituation wirkt sich negativ auf die medizinische Behandlung und die Chancen auf Genesung aus (vgl. Kapitel 8.3). Ein grosses Problem ist die mangelnde Information bezüglich des Zugangs zum Gesundheitssystem, insbesondere in den besetzten Häusern.³⁶³

SPRAR berichtet von einer Zunahme von Anfragen um Aufnahme von Personen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. Menschenhandel und Ausbeutung sind häufig ein Phänomen in den Transitstaaten. Um mit den erhöhten Anfragen zurecht zu kommen, setzen sich ein paar SPRAR-Projekte verstärkt mit der Thematik auseinander.³⁶⁴

9.4 Alleinstehende Männer

Alleinstehende Männer gelten nicht als verletzlich. Unter den prekären Lebensbedingungen von Obdachlosigkeit, Furcht vor Übergriffen und ständigen Bemühungen um Deckung der Elementarbedürfnisse sind jedoch alle Personen als verletzlich zu betrachten. Der EGMR ist ebenfalls dieser Ansicht indem er festhielt, dass Asylsuchende allein durch ihre Rechtstellung generell als vulnerable Gruppe anzusehen sind.³⁶⁵

Gerade von jungen und gesunden Männern wird daher erwartet, dass sie für sich selber sorgen können. Sie werden deshalb in Dublin-Verfahren ohne weitere Abklärungen überstellt. Beschwerden gegen die Überstellungen sind erfahrungsgemäss praktisch aussichtslos.³⁶⁶ Weil sie nicht als verletzlich gelten, haben sie aber auch keine Priorität bei der Aufnahme in viele Unterkünfte in Italien. Gleichzeitig fallen sie in die Gruppe der am stärksten von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen in Italien (vgl. Kapitel 7.2).

Alleinstehende Männer mit Schutzstatus, die nach Italien überstellt werden, werden mit überwiegender Wahrscheinlichkeit obdachlos oder müssen in einem besetzten Haus unterkommen, ohne Perspektive auf Verbesserung ihrer Situation.

Familienväter haben ihre Kinder oder Frauen im Heimatland teilweise jahrelang nicht mehr gesehen, weil sie nicht über die notwendigen finanziellen Mittel für einen Familiennachzug verfügen und sie diese nicht in die Obdachlosigkeit holen möchten.³⁶⁷ Auch Frauen, die ihr Kind im Heimatland zurücklassen mussten, berichten von dieser Situation, die eine grosse psychische Belastung darstellt.³⁶⁸

³⁶³ Naga, (Ben)venuti! Indagine sul sistema di accoglienza dei richiedenti asilo a Milano e provincia, Bericht vom April 2016, S. 29 und Cittadini del Mondo, Interview vom 1. März 2016.

³⁶⁴ SPRAR, Interview vom 1. März 2016.

³⁶⁵ EGMR, M.S.S. gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011.

³⁶⁶ Z.B. D-2509/2016 vom 27. April 2016; E-2251/2016 vom 18. April 2016; E-5782/2015 vom 23. September 2015.

³⁶⁷ Z.B. Fall des Mannes im Selam Palace in Kapitel 5.3.4 beschrieben.

³⁶⁸ Interview mit eritreischer Flüchtlingsfrau in Bologna, 3. Juni 2013 sowie vom 27. Februar 2016.

9.5 Fazit

Werden Personen als verletzlich eingestuft, gelten teilweise besondere Regelungen oder es bestehen spezielle Aufnahmeplätze für sie, diese allerdings in sehr beschränktem Umfang. Häufig können diese Personen auch länger in den Zentren verbleiben. Andererseits ist die Anzahl geeigneter Plätze sehr beschränkt, weshalb die Wartezeit für Verletzte oft länger ist und das Risiko besteht, dass gerade Verletzte obdachlos werden. Dies gilt speziell für Personen mit psychischen Problemen und Beeinträchtigungen. Familien werden teilweise getrennt und bevorzugt daher manchmal ein Leben im besetzten Haus, was mit dem Kindeswohl nicht vereinbar ist. Frauen sind sowohl auf der Strasse als auch in den besetzten Häusern dem Risiko sexueller Gewalt ausgesetzt. Auch für Verletzte mit Schutzstatus ist nicht gewährleistet, dass sie nach einer Rücküberstellung untergebracht werden. Auch sie sind von Obdachlosigkeit bedroht.

10 Rechtliche Beurteilung

Es stellt sich die Frage, ob die Aufnahmesituation für Asylsuchende und Flüchtlinge in Italien mit dem einschlägigen europäischen und internationalen Recht in Einklang steht. Die laufenden EU-Vertragsverletzungsverfahren, die praktisch alle Rechtsakte des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems betreffen,³⁶⁹ sind ein offizielles Indiz für eine wahrscheinliche Verletzung der Verpflichtungen aus dem EU-Recht.

In der Folge werden verschiedene Rechtsgrundlagen erörtert, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Bezüglich des EU-Rechts wird bei der Qualifikationsrichtlinie (QRL) auf die Neufassung vom 13. Dezember 2011³⁷⁰ Bezug genommen, ebenso bei den Neufassungen Aufnahme richtlinie (ARL)³⁷¹ und der Verfahrensrichtlinie (VRL)³⁷², welche mit dem Dekret 142/2015 ins italienische Recht übernommen wurden.

10.1 Zugang zum Verfahren

In Mailand kann ein Asylgesuch nur dann eingereicht werden, wenn die Person eine *dichiarazione di ospitalità* vorweisen kann. Dabei handelt es sich um die Bestätigung eines Gastgebers oder einer Gastgeberin, dass die Person bei ihm oder ihr untergebracht ist. Da jedoch erst nach der Stellung des Asylgesuchs Anspruch auf eine Unterbringung besteht, stellt dies eine im EU-Recht nicht vorgesehene administrative Hürde beim Zugang zum Asylverfahren dar.

³⁶⁹ Übersicht der hängigen Verfahren gegen Italien: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/eu-law-and-monitoring/infringements_by_country_italy_en.htm, aufgerufen am 11. Juli 2016.

³⁷⁰ Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

³⁷¹ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

³⁷² Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung).

Bei der Ankunft über das Mittelmeer sowie bei der Asylgesuchstellung in verschiedenen Questure muss auf einem Formular (*foglio notizie*) angekreuzt werden, aus welchem Grund die Person nach Italien eingereist ist. Wird auf dem Formular nicht das Kästchen «Asyl» angekreuzt, erhält die Person eine Wegweisung und kann inhaftiert werden. Dies stellt in der Praxis ein grosses Hindernis beim Zugang zum Asylverfahren dar, da die Personen nach unseren Erkenntnissen nur selten ausreichend über die Folgen, die sich an das Ausfüllen des Formulars anknüpfen, informiert werden.

In grösseren italienischen Städten wie Rom und Mailand dauert es mehrere Monate, bis das Asylgesuch formal registriert wird (*verbalizzazione*). Die VRL sieht vor, dass ein Antrag auf internationalen Schutz – wenn er bei der für die Registrierung zuständigen Behörde gestellt wurde – innerhalb von drei Arbeitstagen registriert sein muss. Wird er bei einer anderen Behörde gestellt, beträgt diese Frist sechs Tage (Art. 6 Abs. 1 VRL). Bei einer grossen Anzahl von gleichzeitigen Asylgesuchen kann diese Frist auf zehn Arbeitstage verlängert werden (Art. 6 Abs. 5 VRL). Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass eine Person, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, tatsächlich die Möglichkeit hat, diesen so bald wie möglich formell zu stellen (Art. 6 Abs. 2 VRL). Die monatelangen Verzögerungen bei der Registrierung von Asylgesuchen in grossen italienischen Städten weichen erheblich von den vorgesehenen Fristen der VRL ab und stellen somit einen systematischen Verstoss gegen EU-Recht dar.

10.2 Unterbringungslücke zu Beginn des Verfahrens

Die ARL verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass antragstellende Personen ab Stellung des Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen der Aufnahme materielle Leistungen in Anspruch nehmen können (Art. 17 ARL). Mit dem Dekret 142/2015 wäre zwar auch im italienischen Recht vorgesehen, dass die Leistungen bereits ab dem Zeitpunkt der Stellung des Asylgesuchs gewährt werden sollen. Hier gibt es in der Praxis aber Schwierigkeiten mit der Umsetzung. Da der Grossteil der Schutzsuchenden, die nach Italien einreisen, über das Mittelmeer ins Land gelangt, ist das System auf diese Ankünfte ausgerichtet. Personen, die auf einer Questura im Landesinnern ihr Asylgesuch stellen, müssen teilweise mit Verzögerungen bei der Unterbringung rechnen. Diese Problematik hängt mit den Unterbringungskapazitäten und entsprechend mit der Anzahl der Ankünfte und Asylgesuche zusammen und könnte sich folglich in den Sommermonaten wieder verschärfen.

10.3 Mangelnde Unterbringungsplätze für Asylsuchende

Zum Zeitpunkt der Abklärungsreise sind die Kapazitäten der Erstaufnahmezentren stark ausgelastet. Die ARL verpflichtet Italien, den Asylsuchenden materielle Aufnahmebedingungen zu gewähren, welche einem angemessenen Lebensstandard entsprechen, der den Lebensunterhalt sowie den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit von Antragstellern gewährleistet, insbesondere bei besonders verletzlichen Personen i.S.v. Art. 21 ARL (Art. 17 ARL). Darunter fallen Unterkunft, Verpflegung, Kleidung in Form von Sach- und Geldleistungen oder Gutscheinen sowie Geldleistungen zur Deckung des täglichen Bedarfs (Art. 2 lit. g ARL). Einschränkungen oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen sind in Art. 20 ARL geregelt.

In Italien ist der Mangel an geeigneten Aufnahmeplätzen für verletzte Personen evident, vor allem für psychisch beeinträchtigte Personen. Nach der geltenden ARL berücksichtigen die Mitgliedstaaten bezüglich der materiellen Aufnahmebedingungen die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 21 ARL). Wegen des eklatant grossen Mangels an geeigneten Plätzen für Verletzte sowie des generellen Mangels an adäquaten Unterbringungsplätzen verletzt Italien seine Verpflichtungen aus der ARL. Zudem besteht nach der ARL eine Identifizierungspflicht hinsichtlich besonderer Bedürfnisse. Dieses Erfordernis ist im italienischen Aufnahmesystem nicht ausreichend umgesetzt und führt zu systematischen Verletzungen der Rechte dieser Personen bei der Aufnahme.

Der EGMR betonte in seinem Urteil *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, dass Asylsuchende allein durch ihre Rechtsstellung besonders verletzlich seien. Wenn sie monatelang in Obdachlosigkeit leben müssen, ohne Möglichkeit, ihre Elementarbedürfnisse abzudecken, unter ständiger Angst vor Angriffen und ohne Perspektive auf Verbesserung, kann dies eine Verletzung von Art. 3 EMRK darstellen.³⁷³

10.4 Keine Unterstützung für Schutzberechtigte

Rechtlich sind Schutzberechtigte in Italien beim Zugang zu Wohnraum und Sozialhilfe den Einheimischen gleichgestellt. Das italienische Sozialsystem stützt sich jedoch stark auf die familiäre Unterstützung – staatliche Unterstützung gibt es kaum. Bereits die Wartezeit bis zu einer möglichen Bewerbung für eine Sozialwohnung beträgt mehrere Jahre, die Wartelisten sind sehr lang. Anders als Einheimische können Schutzberechtigte in aller Regel nicht auf ein familiäres oder soziales Netz zurückgreifen, das sie unterstützen könnte. Die QRL gewährt international Schutzberechtigten Zugang zu Wohnraum unter Bedingungen, die den Bedingungen gleichwertig sind, die für andere Drittstaatsangehörige gelten (Art. 32 Abs. 1 QRL). Darüber hinaus verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, bei der Anwendung eines nationalen Verteilungsmechanismus Massnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung und zur Gewährleistung der Chancengleichheit beim Zugang zu Wohnraum zu ergreifen (Art. 32 Abs. 2 QRL). Auch die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)³⁷⁴ sieht eine Gleichstellung von Flüchtlingen mit anderen ausländischen Staatsangehörigen in Bezug auf Zugang zu Unterkunft vor (Art. 21 GFK). In Bezug auf Sozialhilfeleistungen stellt die GFK anerkannte Flüchtlinge mit Einheimischen gleich (Art. 23 GFK). Dasselbe gilt gemäss der QRL in Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutz (Art. 29 Abs. 1 QRL). Da Flüchtlinge anders als Einheimische nicht auf ein familiäres Netzwerk, das sie unterstützen könnte, zurückgreifen können, sind sie faktisch beim Zugang zu Wohnraum und finanzieller Unterstützung schlechter gestellt. Es ist daher fraglich, ob die von der GFK und der QRL bezweckte Gleichstellung mit Einheimischen praktisch verwirklicht ist. Da Schutzberechtigte aufgrund ihrer anderen Ausgangslage (regelmässig fehlendes familiäres Netzwerk) durch das italienische System in aller Regel gegenüber Einheimischen benachteiligt sind, könnte eine indirekte Diskriminierung vorliegen. Um diese zu beseitigen und eine effektive Gleichstellung zu erreichen,

³⁷³ EGMR-Urteil vom 21. Januar 2011, *M.S.S. gegen Belgien und Griechenland*, Beschwerde Nr. 30696/09, RZ 249ff, 263f.

³⁷⁴ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951.

müsste Italien aktive Unterstützungsmassnahmen ergreifen, wie dies Art. 32 Abs. 2 QRL vorsieht und vom Menschenrechtskommissar des Europarates sowie von UNHCR gefordert wird.³⁷⁵

In Italien gibt es für verletzte Schutzberechtigte (insbesondere psychisch beeinträchtigte Personen) viel zu wenige geeignete Aufnahmeplätze. Zahlreiche als besonders verletzlich einzustufende schutzberechtigte Personen leben – wie viele Asylsuchende und andere Schutzberechtigte – in prekären Verhältnissen auf der Strasse oder in besetzten Häusern. Die QRL verpflichtet die Staaten, die spezielle Situation von besonders schutzbedürftigen Personen zu berücksichtigen und nennt als Gruppen ausdrücklich Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, Opfer des Menschenhandels, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben (Art. 20 Abs. 3 QRL). Zudem verweist die QRL in Erwägung 16 auf die EU-Grundrechtecharta (GRC)³⁷⁶, darunter insbesondere auf die unantastbare Würde des Menschen (Art. 1 GRC). Indem Italien verletzte Schutzbedürftige ungenügend unterstützt, kommt es den Erfordernissen der QRL nicht in ausreichendem Masse nach. Die desolate Situation von zahlreichen als besonders verletzlich einzustufenden Schutzberechtigten, die dauerhaft auf der Strasse oder in besetzten Häusern leben, ist menschenunwürdig und verletzt damit die GRC. Dies gilt im Übrigen auch für alle anderen schutzberechtigten Personen, die in diesen Verhältnissen leben müssen.

Zwar sind die positiven Verpflichtungen aus der QRL für Schutzberechtigte weniger eindeutig als diejenigen für Asylsuchende aus der ARL. Es ist aber klar, dass Schutzberechtigte nach der QRL jedenfalls in ihrer praktischen Lebensführung nicht schlechter gestellt werden sollen als Asylsuchende nach der ARL. Zudem bestehen äusserst gewichtige Anhaltspunkte, dass Italien in Bezug auf Schutzberechtigte seinen Verpflichtungen nicht ausreichend nachkommt. Daher ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine Verletzung von Art. 3 EMRK vorliegt, insbesondere wenn Schutzberechtigte vor ihrer Ausreise aus Italien unter desolaten Umständen in Obdachlosigkeit gelebt haben und keine Perspektive auf Verbesserung ihrer Lebenssituation haben. Viele dieser Personen befinden sich in einer vergleichbaren Situation wie der Asylsuchende im Fall *M.S.S.*, dessen Lebensumstände in Griechenland der EGMR als Verletzung von Art. 3 EMRK qualifizierte. Zusätzlich zu den desolaten Lebensbedingungen in der Obdachlosigkeit sind insbesondere alleinstehende und alleinerziehende Frauen häufig sexueller Gewalt ausgesetzt.

Die Integrationsmassnahmen für Schutzberechtigte in Italien sind unzureichend, um ihnen den Schritt in ein unabhängiges Leben in der italienischen Gesellschaft zu ermöglichen. Viele der vorhandenen Leistungen werden von unabhängigen NGOs erbracht. Die QRL verlangt den Zugang zu Integrationsprogrammen, welche die Mitgliedstaaten als den besonderen Bedürfnissen von Personen mit Flüchtlingsstatus oder subsidiärem Schutzstatus angemessen erachten (Art. 34 QRL). Die Mitgliedstaaten müssen also aktiv geeignete Integrationsunterstützung leisten. Um dieses Erfordernis zu erfüllen, müsste Italien seine Integrationsleistungen stark ausbauen.

³⁷⁵ Report by Nils Muižnieks, 18 September 2012, Rz 166; UNHCR Recommendations Italy, July 2013, S. 21.

³⁷⁶ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, 2000/C 364/01.

10.5 Gesundheitsversorgung

Der Zugang zur Gesundheitsversorgung in Italien ist zwar für Asylsuchende und Schutzberechtigte grundsätzlich möglich. Die Notversorgung scheint regelmässig gewährleistet. Jedoch gibt es zu wenige spezialisierte Angebote für traumatisierte Personen. Zudem wird eine angemessene Behandlung insbesondere von psychischen Krankheiten häufig durch die desolate Unterbringungssituation verunmöglicht. Laut der ARL müssen die Mitgliedstaaten den Schutz der physischen und psychischen Gesundheit der antragstellenden Personen gewährleisten (Art. 17 ARL). In Bezug auf anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte enthält die QRL die Regel, dass derselbe Zugang zur medizinischen Versorgung wie für Staatsangehörigen des Mitgliedstaats, einschliesslich der Behandlung von psychischen Störungen (Art. 30 Abs. 1 und 2 QRL), gewährleistet sein muss. Insbesondere bezüglich der Behandlung von psychisch beeinträchtigten Personen kommt Italien den Anforderungen der ARL und der QRL nicht nach.

In Italien scheitert der Zugang zur Gesundheitsversorgung faktisch an der fehlenden Information der Personen über ihre Rechte und über das administrative Vorgehen zum Erhalt einer Gesundheitskarte sowie an mangelnden finanziellen Mitteln für den Selbstbehalt. Die ARL sieht vor, dass Asylsuchende über die vorgesehenen Leistungen sowie über Organisationen, die in Bezug auf medizinische Versorgung behilflich sein können, informiert werden (Art. 5 Abs. 1 ARL). Laut der QRL müssen Schutzberechtigte möglichst rasch nach Zuerkennung des Schutzstatus Zugang zu verständlichen Informationen über ihre Rechte und Pflichten erhalten (Art. 22 QRL). Die Tatsache, dass viele Personen nicht über die notwendigen Informationen bezüglich Zugang zu medizinischer Versorgung verfügen, zeigt, dass die Erfordernisse der ARL beziehungsweise der QRL systematisch nicht erfüllt werden.

Als weiterer klarer Verstoß gegen die ARL ist die Praxis zu werten, nach der Personen zwei resp. sechs Monate nach Stellung des Asylgesuches den Selbstbehalt (*ticket*) für medizinische Leistungen bezahlen müssen. Nach Art. 17 Abs. 4 ARL dürfen Mitgliedstaaten Asylsuchende nur dann für medizinische Versorgung aufkommen lassen, wenn diese über ausreichende Mittel verfügen.

10.6 Kinder

Die Anzahl an geeigneten Aufnahmeplätzen für Familien und Kinder in Italien ist unzureichend. Die Unterbringung in den grossen CARA ist für asylsuchende Kinder ungeeignet. Die Situation in den CAS ist sehr unterschiedlich und nicht transparent. Sie werden oftmals nur für kurze Zeit geöffnet und bieten damit nicht die Kontinuität, die Kinder benötigen.

Kinder mit Schutzstatus werden in aller Regel lediglich für eine beschränkte Zeit untergebracht. Zahlreiche Familien oder Alleinerziehende mit Kindern leben daher in besetzten Häusern oder in kirchlichen Notschlafstellen.

Gemäss der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) muss das Kindeswohl bei allen behördlichen Massnahmen, die ein Kind betreffen, vorrangig berücksichtigt werden (Art. 3 Abs. 1 KRK). Das Unterlassen einer Handlung kann ebenfalls eine «Mass-

nahme» darstellen, beispielsweise wenn Sozialbehörden nicht aktiv werden, um Kinder vor Vernachlässigung oder Missbrauch zu schützen.³⁷⁷ Das Kindeswohl darf nicht auf derselben Ebene wie alle anderen beispielsweise migrationspolitische Überlegungen stehen, es muss stärker gewichtet werden.³⁷⁸ Bei besonders verletzlichen Kindern muss das Kindeswohl auch in Verbindung mit anderen einschlägigen Menschenrechtskonventionen geprüft werden, beispielsweise der GFK bei Flüchtlingskindern.³⁷⁹ Die QRL verweist auf die KRK und betont, dass bei der Umsetzung der Richtlinie das Kindeswohl vorrangig berücksichtigt werden muss (Erwägung 18 QRL). Auch die Dublin-III-Verordnung verweist auf die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls und enthält entsprechende Garantien für Minderjährige (Art. 6 Dublin-III-Verordnung).

Das Diskriminierungsverbot in Art. 2 KRK verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um ein Kind vor Diskriminierung zu schützen. Dies ist keine passive Pflicht, sondern erfordert proaktive staatliche Massnahmen, um effektive Chancengleichheit für alle Kinder zu schaffen beim Zugang zu den KRK-Rechten. Dies kann positive Massnahmen gegen eine Situation tatsächlicher Ungleichheit erfordern.³⁸⁰

Art. 6 KRK gewährt jedem Kind ein Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung. Die Staaten müssen ein Umfeld bieten, das die Menschenwürde respektiert und eine ganzheitliche Entwicklung des Kindes gewährleistet.³⁸¹ Die gleichen Risiken und Schutzfaktoren, die sich auf das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung auswirken, wirken sich auch auf das Recht auf Gesundheit nach Art. 24 KRK aus. Diese Faktoren schliessen insbesondere den sozioökonomischen Status und den Aufenthaltsort des Kindes ein.³⁸² Art. 24 KRK stellt hohe Anforderungen an die Vertragsstaaten, um sicher zu stellen, dass alle Kinder unter besonderer Berücksichtigung von unterversorgten Gebieten und Bevölkerungsgruppen Zugang zu medizinischer Grundversorgung haben.³⁸³ Angemessene Ernährung und Wachstumsüberwachung in der frühen Kindheit zählen zu den besonders wichtigen Massnahmen für die Umsetzung des Rechts auf Gesundheit.³⁸⁴

Nach Art. 28 KRK haben Kinder das Recht auf Zugang zu Bildung, insbesondere auf den kostenfreien Zugang zur Grundschule und weiterführender Schulen. Dieses Recht ist ebenfalls in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthalten. Nach der GFK (Art. 22 GFK) haben Flüchtlinge in Bezug auf den Unterricht in Primarschulen die gleichen Rechte wie Einheimische. Bezüglich anderen Schulen haben Flüchtlinge das Recht auf eine möglichst günstige Behandlung, die nicht weniger günstig sein soll als die Ausländerinnen und Ausländern im Allgemeinen unter den gleichen Umständen gewährte Behandlung.

³⁷⁷ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29. Mai 2013, RZ 18: www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html.

³⁷⁸ Ebenda, RZ 37, 39.

³⁷⁹ Ebenda, RZ 75.

³⁸⁰ Ebenda, RZ 41.

³⁸¹ Ebenda, RZ 42.

³⁸² Committee on the Rights of the Child, General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), 17. April 2013, RZ 16-17: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-15_en.doc.

³⁸³ Ebenda, RZ 28.

³⁸⁴ Ebenda, RZ 45.

Mit diesen Rechten eng verknüpft ist das Recht auf soziale Sicherheit gemäss Art. 26 KRK. Nach Art. 26 KRK anerkennen die Vertragsstaaten das Recht auf Leistungen der sozialen Sicherheit und sorgen dafür, die entsprechenden Leistungen gemäss nationalem Recht sicherzustellen. Gemäss Art. 27 KRK anerkennen die Vertragsstaaten zudem das Recht jedes Kindes auf einen seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessenen Lebensstandard. Auch haben alle Kinder das Recht auf Ruhe und Freizeit, auf Spiel und altersgemässe aktive Erholung gemäss Art. 31 KRK. Ohne diese Möglichkeiten kann ein Kind nicht wieder gut zu machenden physischen und psychischen Schaden nehmen. Auch dieses Recht muss ohne Diskriminierung Kindern gewährt werden, die auf der Strasse, in Armut oder unter gefährlichen Bedingungen leben und ausdrücklich auch asylsuchenden Kindern und Flüchtlingskindern.³⁸⁵ Diesen müssen die Vertragsstaaten generell angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung ihrer Rechte bieten (Art. 22 KRK).

Gemäss Art. 37 Abs. 1 KRK ist es verboten, dass ein Kind Folter oder einer anderen grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen wird. Gemäss Art. 19 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmassnahmen, um das Kind vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Schadenszufügung oder Misshandlung, vor Verwahrlosung oder Vernachlässigung, vor schlechter Behandlung oder Ausbeutung einschliesslich des sexuellen Missbrauchs zu schützen. Der Begriff der Gewalt schliesst auch jede Form der Vernachlässigung, wie fehlenden Schutz vor Leid oder fehlende Grundversorgung wie angemessene Ernährung, Unterkunft, Kleidung und medizinische Grundversorgung ein. Psychische Vernachlässigung umfasst ebenso Situationen, in denen das Kind Drogen- oder Alkoholmissbrauch und Gewaltsituationen ausgesetzt ist.³⁸⁶ Gemäss Art. 39 KRK treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen, um die physische und psychische Genesung eines Kindes zu fördern, welches Opfer irgendeiner Form von Vernachlässigung, Ausbeutung oder Misshandlung, von Folter oder einer anderen Form grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe geworden ist. Die Genesung und Wiedereingliederung muss in einer Umgebung stattfinden, die der Gesundheit, der Selbstachtung und der Würde des Kindes förderlich ist.

Die Lebensbedingungen von Kindern in besetzten Häusern und Notschlafstellen in Italien gefährden ihre physische und psychische Sicherheit, Gesundheit und Entwicklung. Indem sie in dieser Situation belassen werden, verletzt Italien das Prinzip der vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls und weitere positive Verpflichtungen aus der Kinderrechtskonvention, insbesondere asylsuchende Kinder und Flüchtlingskinder speziell zu schützen. In Bezug auf die faktische Ungleichstellung gegenüber Einheimischen im Bereich der Sozialhilfe wären Massnahmen einer systematischen Besserstellung speziell angezeigt, wenn Kinder betroffen sind.

³⁸⁵ Committee on the Rights of the Child, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), 17. April 2013, RZ 13, 16, 23 und 26: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC/CRC-C-GC-17_en.doc.

³⁸⁶ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 13 (2011), The right of the child to freedom from all forms of violence, 18. April 2011, RZ 4 und 20: www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_en.pdf.

10.7 Familien

10.7.1 Familientrennungen in Italien

Die Problematik systematischer Familientrennungen in Mailand scheint sich mit dem Transfer des Morcone-Systems zu SPRAR entschärft zu haben.

Es kommt allerdings vor, dass nur Frau und Kind(er) in einer Unterkunft aufgenommen werden und der Mann nicht.

Art. 8 EMRK gewährt das Recht auf Achtung des Familienlebens. Dieses darf nur eingeschränkt werden, wenn dies gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer. Nach Art. 12 ARL ist die Einheit der Familie so weit wie möglich zu wahren und die Familie soll gemeinsam untergebracht werden. Der EGMR hat in seinem *Tarakhel*-Urteil Familientrennungen im Asylsystem als eine Verletzung von Art. 3 EMRK bezeichnet.

Bezüglich international Schutzberechtigter verpflichtet die QRL die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband aufrechterhalten werden kann (Art. 23 Abs. 1 QRL). Ein grosser Anteil der Personen, die in Italien einen Schutzstatus erhalten und die Unterkunft verlassen müssen, wird vorübergehend oder dauerhaft obdachlos. Davon sind auch Familien betroffen. Frauen und Kinder finden teilweise Schutz bei karitativen Organisationen. Die Männer, resp. die Väter haben allerdings kaum Chancen, mit Frau und Kind(ern) zusammen untergebracht zu werden. Faktisch werden Familien auch getrennt, weil die Situation in besetzten Häusern zu prekär ist und die dort lebenden Männer oft versuchen, ihre Familie an anderen Orten unterzubringen.

Um dem *Tarakhel*-Urteil gerecht zu werden, welches eine Garantie einer gemeinsamen Unterbringung von Familien verlangt, besteht eine Liste des italienischen Innenministeriums mit SPRAR-Plätzen für die Familien, die unter der Dublin-III-Verordnung nach Italien (rück)überstellt werden.³⁸⁷ Die Umsetzung ist jedoch intransparent und es scheint zumindest fraglich, ob die überstellten Familien tatsächlich Zugang zu diesen reservierten Plätzen haben. Die Reduzierung der Anzahl der Plätze in der aktuellen Liste von 161 auf 85 Plätze lässt daran zumindest berechtigte Zweifel aufkommen.

10.7.2 Schwieriger Familiennachzug

Über die Familientrennungen in Italien hinaus bleiben Schutzberechtigte in Italien faktisch auch von ihren Familienangehörigen im Heimatland getrennt, weil sie aufgrund fehlender Mittel und prekärer Lebenssituation keine Möglichkeit haben, diese nachzuziehen. Die GFK gewährt zwar kein Recht auf Familiennachzug. Gemäss dem Exekutivkomitee soll dieser jedoch mit besonderen Unterstützungsmassnahmen erleichtert

³⁸⁷ Ministero dell'Interno, Unità Dublino, Circolare alle Unità Dublino, Oggetto: Dublin Regulation Nr. 604/2013, Garanzie per casi di vulnerabilità: nuclei familiari con minori, Roma, 15 febbraio 2016.

werden, so dass wirtschaftliche und wohnraumbedingte Schwierigkeiten den Familiennachzug nicht übermässig verzögern.³⁸⁸ Wie bereits erwähnt, verpflichtet die QRL (Art. 23 Abs. 1 QRL) die Staaten, dafür Sorge zu tragen, dass der Familienverband international Schutzberechtigter aufrechterhalten werden kann. Darüber hinausgehend sieht die Familienzusammenführungsrichtlinie³⁸⁹ das Recht auf Familiennachzug für anerkannte Flüchtlinge unabhängig von der Erfüllung der Einkommensvoraussetzungen vor (Art. 9-12 der Richtlinie).

In Italien wird der Familiennachzug aber faktisch verunmöglicht, da Schutzberechtigte zumeist nicht über die finanziellen Möglichkeiten verfügen, um die Familie nachzuziehen, selbst wenn der Familiennachzug gewährt wurde und rechtlich möglich wäre. Dies widerspricht den Zielsetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention und den für Italien verpflichtenden Vorschriften der Familienzusammenführungsrichtlinie.

Angesichts der Lebensperspektiven bringt eine Familienzusammenführung unter Umständen für die nachgezogene Familie ebenfalls das Risiko einer Rechtsverletzung mit sich.

10.8 Abklärungspflicht

Die Dublin-III-Verordnung³⁹⁰ statuiert eine Abklärungspflicht der Mitgliedstaaten auch in Bezug auf die Situation im zuständigen Dublin-Mitgliedstaat (Erwägung 19). Im Hinblick darauf ist auch eine Verstärkung des rechtlichen Gehörs vorgesehen: Im Regelfall sollen die Asylsuchenden in einem persönlichen Gespräch über das Dublin-System informiert werden und die Gelegenheit erhalten, sich zum relevanten Sachverhalt zu äussern (Art. 5 Dublin-III-Verordnung). Auch der EGMR und der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) betonten die staatliche Abklärungspflicht in ihren Grundsatzzurteilen zu Griechenland. Der EGMR führte in *M.S.S.* aus, dass den belgischen Behörden die Situation in Griechenland aufgrund der zahlreichen Berichte bekannt sein musste. Unter diesen Umständen könne nicht vom Beschwerdeführer erwartet werden, die Beweislast allein zu tragen. Aufgrund der vorliegenden Informationen hätten die belgischen Behörden also nicht einfach annehmen dürfen, der Asylsuchende werde bei einer Überstellung nach Griechenland EMRK-konform behandelt, sondern sie hätten abklären müssen, inwieweit die Rechtsgrundlagen in Griechenland in der Praxis umgesetzt werden.³⁹¹ Der EuGH hielt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten fest, von einer Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat abzusehen, wenn ihnen «nicht verborgen geblieben sein kann», dass die systemischen Mängel des Asylverfahrens und der Aufnahmebedingungen ernsten Grund zur Annahme eines Risikos der unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung geben.³⁹² Diese Grundsätze wurden in Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung übernommen.

³⁸⁸ ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), 1981, Ziff. 9: www.unhcr.org/41b041534.html.

³⁸⁹ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.

³⁹⁰ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

³⁹¹ EGMR, *M.S.S.* gegen Belgien und Griechenland, Beschwerde Nr. 30696/09, Urteil vom 21. Januar 2011, RZ 352, 359.

³⁹² EuGH-Urteil vom 21. Dezember 2011, *N.S.* gegen Secretary of State for the Home Department, sowie *M.E.* und andere gegen Refugee Applications Commissioner und Minister for Justice, Equality and Law Reform, Urteil vom 21. Dezember 2011, C-411/10 und C-493/10, RZ 94.

Die Situation in Italien ist in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren nicht mit der Situation in Griechenland vergleichbar. Trotzdem bestehen aufgrund des Augenscheins vor Ort, zahlreicher Berichte sowie Gerichtsentscheide insbesondere von deutschen Gerichten weiterhin Anhaltspunkte, die auf systemische Mängel bezüglich der Aufnahme von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien hinweisen.³⁹³ Viele europäische Gerichte gehen davon aus, dass das italienische Asylsystem zumindest in der Praxis an systemischen Mängeln hinsichtlich der Unterbringungssituation leidet, die bei einer Überstellung zu einem Verstoss gegen Art. 3 EMRK und Art. 4 der Grundrechtecharta³⁹⁴ führen würde.³⁹⁵ Zahlreiche weitere Gerichte stoppen in einer Vielzahl von Einzelfällen Dublin-Überstellungen nach Italien³⁹⁶ oder fordern zusätzlich zum Rundschreiben des Innenministeriums individuelle Zusicherungen im Sinne der *Tarakhel*-Rechtsprechung.³⁹⁷

Auch in Fällen von anerkannten Schutzberechtigten kommt es zu Überstellungsverböten, die allerdings nicht unter die Dublin-III-Verordnung fallen. Die Wahrscheinlichkeit, als überstellte Person mit Schutzstatus eine Unterkunft zu finden, ist gemäss den Erkenntnissen der SFH-Abklärungsreise noch wesentlich kleiner als für Asylsuchende.

Angesichts der Vielzahl der vorliegenden Berichte und Erkenntnisse ist es rechtlich kaum nachvollziehbar, dass Mitgliedstaaten davon ausgehen, Italien erfülle sämtliche seiner Verpflichtungen, oder sich darauf berufen, dass die entsprechenden Rechte in Italien geltend gemacht werden können. Die Mitgliedstaaten sind bei einer solchen Informationslage, nach den vom EGMR und dem EuGH aufgestellten Standards vielmehr verpflichtet, im Einzelfall genau zu prüfen, in welcher Situation sich eine Person im Fall einer Überstellung nach Italien befinden würde. Wie der EGMR und der EuGH festgehalten haben, liegt die Beweislast dafür, dass keine Rechtsverletzung vorliegt, bei den Behörden, die eine Überstellung durchführen wollen. Zumindest für Familien hat der EGMR die damit verbundene individuelle Abklärungspflicht auch für Italien postuliert. Dieser individuellen Abklärungspflicht kommen die Schweizer Asylbehörden und andere Mitgliedstaaten bisher nur ungenügend nach. Der Sachverhalt in Bezug auf den zuständigen Staat wird nicht genügend erstellt. In Asylentscheiden wird häufig mit Textbausteinen und allgemeinen Ausführungen auf die rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Verpflichtungen hingewiesen, ohne dass auf die individuellen Umstände der asylsuchenden Person und konkret drohende Risiken Bezug genommen würde. Eine fundierte Einzelfallabklärung findet in der Regel nicht statt. Dies wird dem persönlichen Schicksal und der mit grosser Wahrscheinlichkeit sehr schwierigen Zukunft, die den Menschen auferlegt wird, nicht gerecht. Durch die Entscheide *Ghezelbash*³⁹⁸ und *Karim*³⁹⁹ hat sich die Situation nochmals verändert. Das mit einer Überstellungsentscheidung befasste Gericht muss nunmehr umfassend abklären, ob die

³⁹³ So beispielsweise VG Darmstadt, Geschäftsnummer 3 K 392/14.DA.A, Urteil vom 7. Januar 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 10 L 314_16.A, Urteil vom 29. März 2016; VG Bayreuth, Geschäftsnummer B 2 K 15.30276; Urteil vom 9. September 2015; Tribunal Administratif de Nantes, Nr. 1510637, Urteil vom 28. Dezember 2015.

³⁹⁴ Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 18. Dezember 2000, (2000/C 364/01).

³⁹⁵ VG Darmstadt, Geschäftsnummer 3 K 392/14.DA.A, Urteil vom 7. Januar 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 10 K 376/15 vom 15. Februar 2016; Belgium - Council for Alien Law Litigation, Geschäftsnummer 144 188 vom 27 April 2015 und Geschäftsnummer 144 400 vom 28. April 2015.

³⁹⁶ VG Hannover, Geschäftsnummer 4 A 8072.13 23. März 2016; VG Minden, Geschäftsnummer 7 K 2642.14.A, Urteil vom 17. August 2015; VG Sigmaringen, Geschäftsnummer A 5 K 1995.15, Urteil vom 13. August 2015.

³⁹⁷ Rechtbank Den Haag, Geschäftsnummer NL 16.1221, Urteil vom 18. Juli 2016.

³⁹⁸ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Ghezelbash*, C-63/15.

³⁹⁹ EuGH-Urteil vom 7. Juni 2016, *Karim*, C-155/15.

Zuständigkeitsbestimmung korrekt erfolgt ist. Der EuGH hat bezüglich der Prüfungspflicht seine Rechtsprechung im Fall *Abdullahi*⁴⁰⁰ aufgegeben und geht von einer umfassenden Abklärungspflicht in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht aus. Dies umfasst für Überstellungen nach Italien zumindest auch die Verpflichtung zur korrekten Anwendung der Ermessensklauseln und eine vertiefte Prüfung des in Art. 3 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung enthaltenen Überstellungsverbots.

10.9 Einforderung von Rechten in Italien

Häufig verweisen die Schweizer Asylbehörden in ihren Entscheiden darauf, die Betroffenen müssten ihre Rechte gegenüber den italienischen Behörden geltend machen. Dies ist jedoch aus verschiedenen Gründen eine kaum realistische Möglichkeit.

Sofern ein EU-Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht rechtzeitig und korrekt ins nationale Recht umsetzt, kann unter bestimmten Voraussetzungen eine staatliche Entschädigung für den daraus entstandenen Schaden verlangt werden (*Francovich*-Rechtsprechung).⁴⁰¹ Das Problem in Italien liegt jedoch nicht allein oder nicht hauptsächlich in der mangelnden Umsetzung der Richtlinien ins nationale Recht, sondern in der Nichtgewährung von Unterstützung in der Praxis. Gleichzeitig ist ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen im Vergleich zu Vertragsverletzungsverfahren wegen Nicht-Umsetzung wesentlich aufwändiger und wird daher seltener von der EU-Kommission tatsächlich zu Ende geführt. Selbst wenn die Voraussetzungen der *Francovich*-Rechtsprechung erfüllt wären, wäre es in der Praxis wohl kaum möglich, ein solches Verfahren anzustrengen und auch die notwendige rechtliche Unterstützung dafür zu erhalten. Des Weiteren dauern Verwaltungsverfahren in Italien ausserordentlich lange, wofür Italien in der Vergangenheit bereits mehrfach vom EGMR und dem Ministerkomitee des Europarates gerügt wurde.⁴⁰² Die Überwindung dieser Hürden stellt für Personen, die unter prekärsten Bedingungen leben müssen, ein praktisch unüberbrückbares Hindernis beim Zugang zu den ihnen zustehenden Leistungen aus der ARL und der QRL dar.

Ein zusätzliches Hindernis besteht unter finanziellen Gesichtspunkten: Seit mehr als drei Jahren werden Anträge von Asylsuchenden auf unentgeltliche Rechtspflege regelmässig abgelehnt und als unzulässig beurteilt, da dem Gesuch keine vom Konsulat erteilte Zertifizierung über das Einkommen im Herkunftsland beigelegt ist.⁴⁰³

⁴⁰⁰ EuGH-Urteil vom 10. Dezember 2013, *Abdullahi*, C-394/12.

⁴⁰¹ EuGH-Urteil vom 19. November 1991, *Andrea Francovich* gegen Italienische Republik sowie Danila Bonifaci und andere gegen Italienische Republik, C-6/90 und C-9/90.

⁴⁰² Council of Europe, Committee of Ministers, Cases concerning the excessive length of judicial proceedings in Italy and dysfunctions of the «Pinto» remedy, Status of the execution of the general measures, Memorandum prepared by the Department for the Execution of the judgments and decisions of the European Court of Human Rights, CM/Inf/DH(2013)21, 6. Mai 2013, RZ 66: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH\(2013\)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Inf/DH(2013)21&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383#P249_32182).

⁴⁰³ Centro Operativo per il Diritto all'Asilo (2015). Diritto di asilo. Regole ed eccezioni nella prassi della Pubblica Amministrazione: Il monitoraggio di Coda sul territorio di Roma, Oktober 2015, S. 24.

10.10 Fazit

Es bestehen bei der Unterbringung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten in Italien Defizite, die auf einer systematischen Verletzung der den Asylsuchenden nach der ARL und der QRL zustehenden Rechte beruhen. Damit verletzt Italien seine Verpflichtungen aus dem EU-Asylacquis insgesamt. Auch verletzt Italien die Pflichten in Bezug auf Information der Betroffenen beim Zugang zur Gesundheitsversorgung sowie der Berücksichtigung der Bedürfnisse besonders verletzlicher Personen. Zudem werden die Kinderrechte sowie das Recht auf Einheit der Familie gemäss EMRK und nach dem EU-Recht nur unzureichend respektiert. Das Fehlen von Unterstützung von Asylsuchenden und Schutzberechtigten kann darüber hinaus zu einer Verletzung von Art. 3 EMRK führen. Gehen die prüfenden Behörden und Gerichte angesichts dieser Sachlage nicht ohnehin von systemischen Mängeln im gesamten italienischen Unterbringungssystem aus, muss zumindest sorgfältig und individuell geprüft werden, ob diese Rechte im Einzelfall verletzt sind. Diesbezüglich trifft die Behörden der überstellenden Staaten eine konkrete, individuelle Abklärungspflicht. Diese wird in vielen Einzelfällen verletzt. Die Mitgliedstaaten können sich auch nicht von ihren Überprüfungspflichten durch den Hinweis befreien, diese Rechte müssten in Italien selber geltend gemacht werden, da dies keine realistische Möglichkeit darstellt.

11 Empfehlungen

Das Dublin-System soll sicherstellen, dass jede Person im europäischen Raum ein Asylgesuch stellen kann und dieses angemessen geprüft wird. Weiter soll es verhindern, dass Asylsuchende in mehreren Staaten Asylgesuche stellen. Ein solches gemeinsames System kann aber nur funktionieren, wenn in den Mitgliedstaaten vergleichbare Verfahrens- und Aufnahmebedingungen herrschen und die gemeinsam vereinbarten Standards eingehalten werden.

Wenn Italien gemäss Dublin-III-Verordnung für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständig ist, müsste Italien grundsätzlich ein angemessenes Asyl- und Aufnahmesystem bieten. Solange dies jedoch, wie im vorliegenden Bericht ausführlich dargelegt wurde, nicht der Fall ist, müssen die übrigen Dublin-Mitgliedstaaten dies entsprechend berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Abklärungsreise und der rechtlichen Analyse empfiehlt die SFH den Schweizerischen Asylbehörden sowie den Asylbehörden anderer Dublin-Mitgliedstaaten, die nach der Lektüre des Berichts nicht von systemischen Mängeln im gesamten italienischen Asylsystem ausgehen, Folgendes:

1. In jedem Einzelfall ist konkret abzuklären, was mit der Person im Falle einer Überstellung nach Italien geschehen würde. Dabei ist die Situation von Verletzlichen sowie von Frauen und Familien mit Kindern besonders zu berücksichtigen.
2. In Fällen, in denen nach dem EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* Garantien der italienischen Behörden eingeholt werden müssen, ist darauf zu achten, dass diese genügend individuell und konkret sind. Die vom Innenministerium erstellte Liste ist aus Sicht der SFH ungenügend. Die Garantien sind als Voraussetzung für die Rechtmässigkeit der Überstellung und nicht als Modalität der Überstellung zu

betrachten, entsprechend müssen die betroffenen Personen Gelegenheit haben, sich dazu vor dem Entscheid zu äussern.

3. Aufgrund der sehr beschränkten Angebote für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen ist im Falle einer Überstellung eine individuelle Garantie für die adäquate Unterbringung und Behandlung inkl. Übersetzung einzuholen. Die Garantie ist als Voraussetzung für die Rechtmässigkeit der Überstellung und nicht als Modalität der Überstellung zu betrachten, entsprechend müssen die betroffenen Personen Gelegenheit haben, sich dazu vor dem Entscheid zu äussern.
4. Sofern die Einzelfallprüfung ergibt, dass die betreffende Person nach der Überstellung in Italien keinerlei Unterstützung erhalten würde und keine Möglichkeit hat, wirtschaftliche Selbständigkeit zu erreichen, sollte auf das Asylgesuch eingetreten und dieses materiell behandelt werden. Dies gilt insbesondere für Personen, die bereits einen Schutzstatus in Italien haben. Wenn aber im Fall einer asylsuchenden Person offenkundig ist, dass sie nach Gewährung eines Schutzstatus obdachlos würde, ist auch hier ein Selbsteintritt angezeigt.
5. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, sind den italienischen Behörden – wie in der Dublin-III-Verordnung vorgesehen – rechtzeitig (und nicht erst am Ankunftsort) alle notwendigen Informationen über spezifische Bedürfnisse der Betroffenen zu übermitteln, insbesondere bezüglich medizinischer Bedürfnisse.⁴⁰⁴
6. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, ist bei der Überstellung dem Gebot der Verhältnismässigkeit Sorge zu tragen. Den Personen ist dabei auch die Möglichkeit zur eigenständigen Ausreise einzuräumen. Auf zwangsweise Überstellungen, bei denen Personen ohne Vorankündigung mitten in der Nacht mit grossem Polizeiaufgebot aus ihrer Unterkunft abgeholt werden, sollte generell verzichtet werden. Solche Erlebnisse bergen unter anderem die Gefahr der (Re-)Traumatisierung.
7. Falls eine Überstellung nach fundierter Prüfung im Einzelfall für zulässig befunden wird, sind die betroffenen Personen über die Modalitäten der Überstellung zu informieren. So sind beispielweise wichtige Dokumente, Medikamente etc. im Handgepäck mitzuführen; bei Personen mit medizinischen Problemen sind ausreichend Medikamente für ein paar Wochen mitzugeben/-führen und allfällige Befunde ebenfalls – wenn möglich zumindest in Englisch übersetzt – um sicherzustellen, dass zusätzlich zu der in der Dublin-III-Verordnung vorgesehenen Übermittlung medizinischer Daten an den Aufnahmestaat, auch die überstellten Personen im Besitz der entsprechenden Dokumentation sind.

12 Fazit

Das italienische Unterbringungssystem weist nach wie vor systemische Mängel auf. Die Anzahl der Unterbringungsplätze wurde zwar erheblich erhöht, da jedoch auch die

⁴⁰⁴ Art. 31 und Art. 32 Dublin-III-Verordnung.

Zahl der Personen, die untergebracht werden müssten, stark angestiegen ist, reicht die Kapazität weiterhin nicht aus.

Den Grossteil der Plätze machen die sog. CAS aus. Diese werden meist kurzfristig eröffnet und wieder geschlossen; die Anbieter haben teilweise keine Erfahrung im Asyl- oder Betreuungsbereich (z.B. Hotels). Dementsprechend variiert die Qualität stark. Dies wirft Zweifel an der Eignung und Nachhaltigkeit des Systems auf.

Zudem besteht ein starkes Ungleichgewicht zur viel geringeren Kapazität im Zweitaufnahmesystem (rund 80 Prozent Erst- gegenüber 20 Prozent Zweitaufnahmeplätzen). Insbesondere für Schutzberechtigte gibt es nicht genügend Plätze. Gerade die Integrationsunterstützung des Zweitaufnahmesystems wäre aber erforderlich für den Schritt in die Selbständigkeit.

Sobald die Kapazitäten einer Zentrumsstufe ausgeschöpft sind, belastet dies die anderen Zentren verstärkt, es entsteht ein Domino-Effekt. Aktuell sind die SPRAR-Zentren überlastet. Das heisst, dass zahlreiche Personen länger als vorgesehen in den Zentren der Erstaufnahme untergebracht sind, welche jedoch auf kürzere Aufenthalte ausgerichtet sind und entsprechend keine Integrationsmassnahmen oder Ähnliches anbieten. Erhält eine Person den rechtskräftigen Asylentscheid in einem Zentrum der Erstaufnahme, muss sie dieses verlassen. Sie könnte allenfalls – falls Platz vorhanden ist – noch sechs Monate in einem SPRAR-Zentrum untergebracht werden. Nach Erhalt des rechtskräftigen Entscheides in einem SPRAR-Zentrum beträgt die mögliche Aufenthaltsdauer noch sechs Monate. Dadurch, dass das italienische Unterbringungssystem wesentlich weniger Plätze in der Zweitaufnahme als in der Erstaufnahme bietet, kommt es zu einem Flaschenhals-Effekt und das System kann den Anforderungen insbesondere in Zeiten erhöhter Ankünfte nicht gerecht werden.

Am stärksten betroffen von den Mängeln in der Unterbringung sind Personen, die einen Schutzstatus erhalten haben. Sie erhalten keine Unterstützung mehr und müssen für ihren eigenen Lebensunterhalt sorgen. Nur wer befristet in einem Zentrum untergebracht ist, erhält auch Essen von Seiten des Staates. Die anderen sind auf Wohlfahrtsinstitutionen angewiesen, die in den Städten Essen verteilen. Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit in Italien sind die Chancen auf eine reguläre Arbeit gering.

Allfällige Unterkunftsplätze nach Ausschöpfung des offiziellen Asylaufnahmesystems sind in der Regel nur befristete Lösungen und bestehen häufig in Notschlafplätzen, die sämtlichen bedürftigen Personen in Italien offenstehen. Sie können den Bedarf bei weitem nicht abdecken. So droht Personen, die nach Italien zurückgeschickt werden spätestens nach Abschluss ihres Asylverfahrens, mit grosser Wahrscheinlichkeit ein unwürdiges Leben in Obdachlosigkeit und ohne Perspektive. Ihr Alltag wird bestimmt durch das Sichern der Elementarbedürfnisse: Anstehen bei einer NGO oder Kirche für Essensbons, Anstehen für ein Sandwich, Suche nach einem Schlafplatz für die Nacht, Suche nach einer Waschmöglichkeit. In den Grossstädten müssen die Betroffenen dafür grosse Distanzen zurücklegen, entweder mit Schwarzfahren oder stundenlang zu Fuss, häufig mit Kleinkindern im Schlepptau. Unter diesen Umständen ist die Integration in die italienische Gesellschaft nahezu unmöglich. Besonders betroffen sind verletzte Personen wie Kinder oder Ein-Eltern-Familien mit Kindern und andere Personen mit besonderen Bedürfnissen, deren Möglichkeiten zur Integration noch stärker eingeschränkt sind. Aber auch jungen Männern, die in die Gruppe mit

der höchsten Arbeitslosigkeit fallen, ist es kaum möglich, eine Arbeit zu finden und für sich selber zu sorgen.

Hinsichtlich der im EGMR-Urteil *Tarakhel gegen die Schweiz* verlangten individuellen Garantien kann festgehalten werden, dass das Rundschreiben mit den von SPRAR angegebenen Plätzen nicht als genügend individuelle Garantie angesehen werden kann. Hier wären weitere Abklärungen seitens derjenigen Staaten nötig, die Familien nach Italien (rück-)überstellen. Es besteht weitgehend keine Transparenz darüber, welche Plätze für die (rück-)überstellten Personen konkret reserviert sind und ob Familien dann auch tatsächlich einen dieser Plätze zugeteilt erhalten und dort untergebracht werden. Auch bei anderen Personenkategorien scheinen die Schnittstellen in der Praxis nicht reibungslos zu funktionieren. Angesichts der grundlegenden Mängel auf verschiedenen Ebenen des italienischen Unterbringungssystems sind in jedem Einzelfall zumindest vertiefte Abklärungen erforderlich.